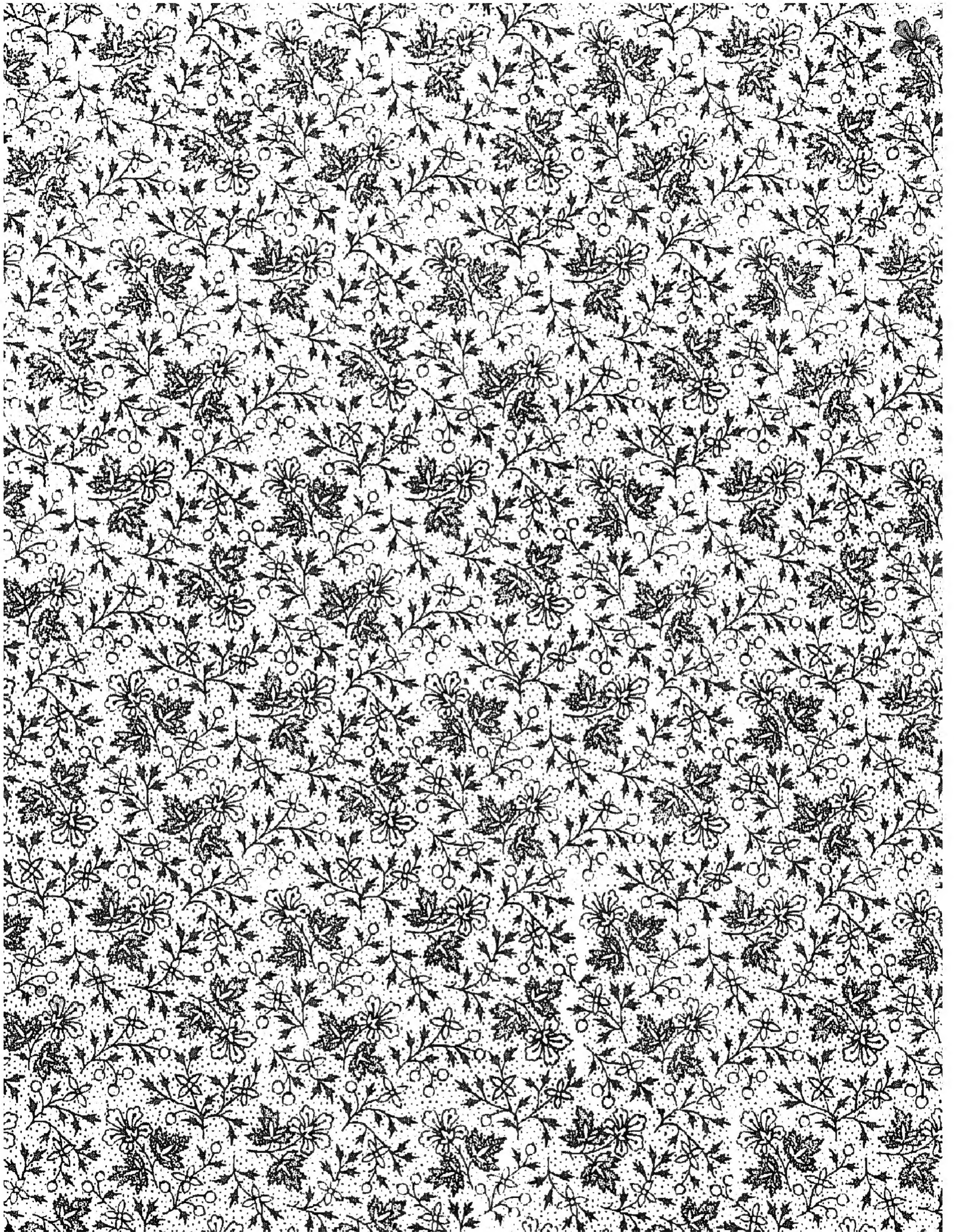
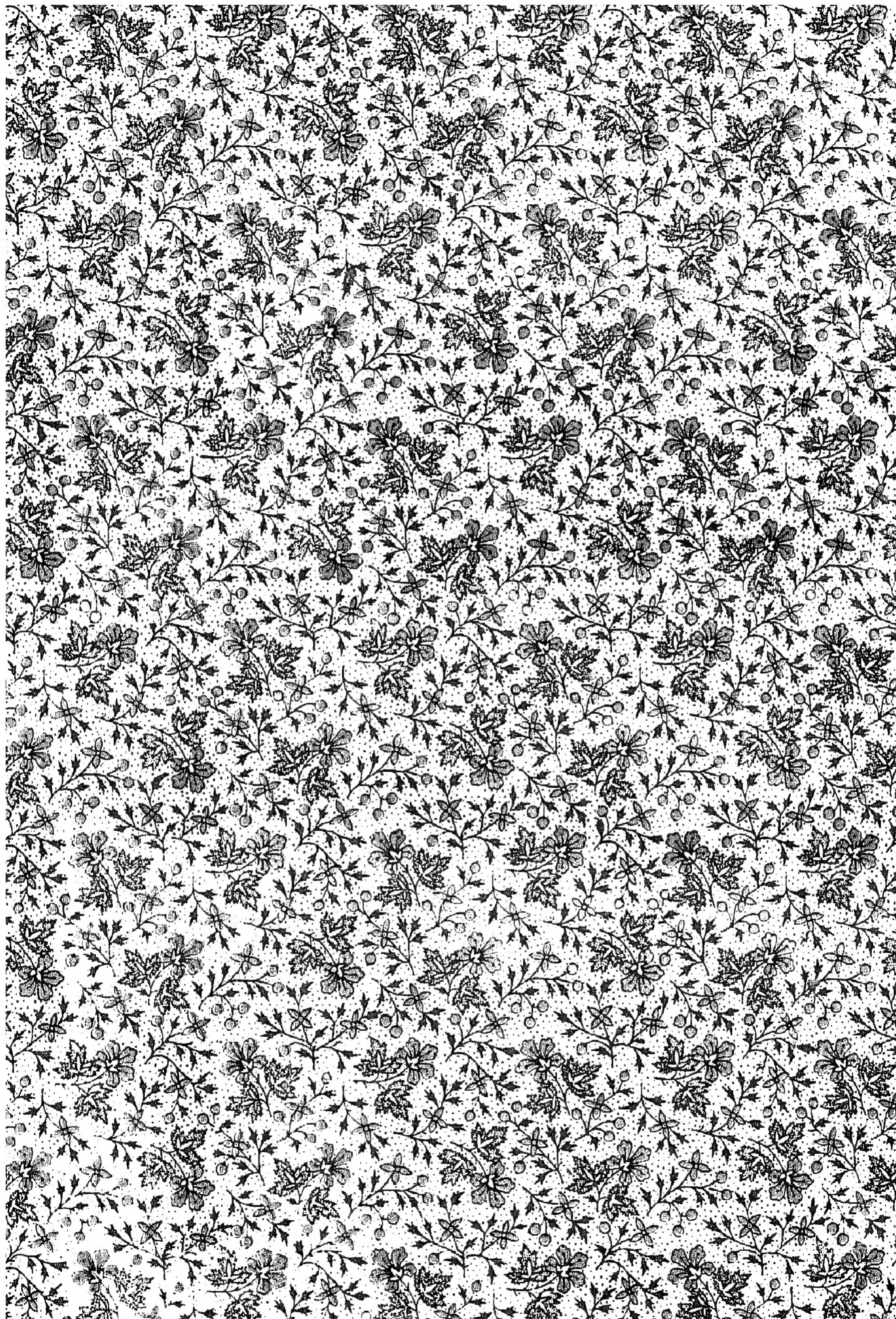


مبادئ
علم المالية العامة
والتشريع المالي

للدكتور محمد عبد الله العربي
مدرس القانون الإداري والمالي بكلية الحقوق

الجزء الأول
نفقات الدولة





مبادئ
علم المالية العامة
والتشريع المالي
المصري والمقارن

للدكتور محمد عبد الله العربي
مدرس القانون الإداري والمالي بكلية الحقوق

“Je n' impose rien; je ne propose même rien; j'expose”
Dunoyer

الجزء الأول
نفقات الدولة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

عرضنا هذا الجزء قبل نشره على حضرة صاحب المعالي اسماعيل صدق باشا وزير المالية الأسبق ورئيس اللجنة المالية بمجلس النواب فتفضل بأن بعث إلينا بهذا الخطاب الذي نجعل من كلماته القيمة فاتحة كتابنا توكيداً للنصائح الخطيرة التي وجهها في ثنائه للأمة المصرية ، فعاليه من جهابذة هذا الفن وأساطين السياسة المالية الذين تعتمد عليهم مصر في توجيه مالياتها العامة إلى أقوم طريق :

لقد أصبح من الحقائق التي لا تحتل الجدل ، ولا تقبل المنازعة ، أن الاستقلال السياسي لا يقوم وحده بأود الأمم ، ولا يحقق لها الشأن والكرامة إلا إذا اكتمل بالاستقلال المالي . وقد فطن المصريون جميعهم إلى ذلك ، بل لقد تجسست هذه الحقيقة أمام أنظارهم من اليوم الذي تسلموا فيه قيادة أمورهم فأثقت كواهلهم بالمسؤوليات . واذ أعقب سنى الرخاء التي مرت بهم سراعا أوان عصيب مملوء بالخوف ومحاط من كل جوانبه بالمفاجآت ، أدركوا أن الإدارة المالية سواء فيما يتعلق بالأفراد أو بالحكومة لا تقتضى الحيلة فقط ، بل لا بد لها من رجوع إلى المبادئ التي دوتها أولو التجربة والعرفان ممن مارسوا شؤون المال فأقاموا فوق قواعد صرحا من العلم واسع الأرجاء شاهق البنيان .

ولقد كان من نتائج اهتمام القوم بأمورهم المالية ان ولّوا وجوههم شطر
المباحث الاقتصادية ، وتطلبوا المزيد من البيانات التي تنير امامهم ذلك
الطريق الوعر . وليس عندي من شك أن السفر الجليل الذي جادت
به معلوماتكم ، وواسع خبرتكم ، سيكون له في هذا السبيل كبير الاثر
وعظيم النفع . واذا اتخذنا من الجزء الاول الخالص بنفقات الدولة دليلا
على ماسيليه من الأبحاث المتعلقة بموارد الدولة وبميزانيتها وبالديون العمومية
الخ ، أيقنا أن الكتاب سيكون في مجموعه خير مرشد ليس للناشئة فقط
بل لكل من يجب ان يعنى بأمور المال ، وهم عبارة اخرى جميع من يتصدى
في هذه البلاد لتحمل المسئولية سواء أكانت عامة ام فردية .

وتفضلوا مع تهنئتي بقبول فائق التحية

اسماعيل صدقي

عضو مجلس النواب

مصر في ١٦ ابريل سنة ١٩٢٧

(١)

محتويات الجزء الأول

تمهيد

ص

١

تعريف التشريع المالي وعلم المالية العامة

٢

مذاهب العلماء في الدراسة المالية

٢

المذهب الاقتصادي

٣

المذهب التشريعي

٤

المذهب الاشتراكي

٥

المذهب الحديث :

٥

اعتداده بالعامل السياسي

٧

وبالعامل الاجتماعي

١٠

وعورة الدراسة المالية

١٢

المقارنة بين الاقتصاد الفردي والاقتصاد الحكومي

١٣

البداهيات الثلاثة في مالية الدولة

١٦

لمحة تاريخية عن تطور الدراسة المالية

الكتاب الأول

نفقات الدولة

٢٣

الباب الأول - ماهية النفقة العامة

٢٣

أركانها - الركن الأول : مبلغ من النقود

٢٤

الركن الثاني : لشخص إداري

(ب)

ص	
٢٤	الركن الثالث: سداد حاجة عامة
٢٤	دعامته
٢٥	نشأته
٢٦	ضماناته
	خواصها المستمدة من الضريبة
٢٨	الخاصة الأولى : الاذن بها من نواب الأمة
٢٩	الخاصة الثانية : شمول تفعلها للأمة
٢٩	الخاصة الثالثة : مرونتها
٣٠	الباب الثاني - ترتيب المرافق التي تنفق فيها الدولة
٣٢	الترتيب التاريخي : نظرية (باستابل)
٣٢	مرفق الدفاع
٣٣	مرفق العدالة والأمن
٣٥	مرفق الرقابة الإدارية على نشاط الأفراد
٣٨	مرفق التعليم والدين
٣٩	مرفق أنماء الانتاج القومي
٤٠	تفقات ولي الأمر وعمال الدولة
٤١	ما يخص السلطة المركزية والسلطات المحلية
٤٣	تقد الترتيب التاريخي
٤٤	ترتيب المرافق حسب الطبيعة الخاصة لكل مرفق : نظرية (آدمز)
٤٤	الفصيلة الأولى : المرافق الدفاعية
٤٤	الحماية من الاعتداء الخارجي
٤٥	حماية النفس والمال

(ج)

ص	
٤٦	الحماية من الأمراض الاجتماعية
٤٧	الفصلية الثانية : المرافق التجارية:
٤٨	أثر ازدياد الجضارة فيها
٥١	الفصلية الثالثة : المرافق التعميرية:
٥٢	مرفق التعليم
٥٣	مرفق الترويض العام
٥٤	مرفق الاحتفاظ بشروط عادلة في استغلال الصناعات
٥٥	مرفق التحقيق العلمى العام
٥٦	مرفق تنمية موارد الدولة
٥٧	نقد نظرية آدمز
٥٨	ترتيب المرافق حسب المنتفعين بها ودرجة الانتفاع : نظرية (كوز) و (بلهن)
٥٨	مرافق المرتبة الاولى :
٥٩	الاتفاق على الهيئات الادارية
٦٠	» » » التشريعية
٦٠	المباني العمومية
٦١	الاتفاق على الدفاع
٦٢	الطرق العامة
٦٢	التعليم
٦٣	الرقابة الادارية على الصناعة
٦٣	مرافق المرتبة الثانية :
٦٣	الأحسان الى ذوى الناقة
٤٦	حضانة اليتامى
٦٥	وترتيب معاش للشيوخ المسنين

(د)

ص	
٦٥	وتأمين العمال من العاهات
٦٥	تعزيد الصناعات الفتية
٦٦	مرافق المرتبة الثالثة
٦٨	مرافق المرتبة الرابعة
٦٩	الباب الثالث - أسباب الازدياد المستمر في النفقات العامة
٦٩	قانون الازدياد المطرد ونتيجته العملية
٧١	أسباب الازدياد الظاهري
٧٣	أسباب الازدياد الحقيقي:
٧٣	أسباب اجتماعية
٧٤	أسباب اقتصادية
٧١	أسباب سياسية
٧٩	ازدياد الأتفاق لا يزيد حتماً عبء الضريبة
٨٠	صعوبة الأتقاص في النفقات العامة
٨١	تأثير الأتفاق الحكومي في أنتاج الثروة القومية وفي توزيعها
٨٣	الازدياد الفاحش في نفقات الحرب الحديثة وأسبابه
٨٨	الباب الرابع - أنواع النفقات العامة
٨٩	الفصل الأول : أجور عمال الدولة
٩٠	١ - المرتبات
٩٠	الوجهة السياسية
٩١	المفاضلة بين الأجر والمجان
٩٢	تحديد المرتب على نمط عام ثابت
٩٢	ضرورة تشريع دقيق للوظائف العامة

ص	
٩٤	الحالة في الولايات المتحدة وفرنسا ومصر
٩٥	الوجهة المالية
٥٩	عناصر الأجر
٩٥	كيفية تحديد سعر الأجر
٩٦	اعتبارات اقتصادية
٩٦	اعتبارات سيكولوجية
٩٦	اعتبارات إدارية
٩٧	الوجهة القانونية
٩٨	مركز قانوني لاتعاقدى
٩٩	القاعدة في فرنسا وفي مصر
١٠١	نتائج المركز القانوني
١٠٢	٣ - المعاشات
١٠٢	الوجهة السياسية :
١٠٣	مشروعية نظام المعاش . تبريره وتقده
١٠٦	الوجهة المالية
١٠٦	أنواع المعاش
١٠٦	سعر المعاش
١٠٧	كيفية تدبير المعاش : الاقتطاع أو التخفيض
١٠٨	في إنجلترا
١٠٩	في فرنسا
١١٠	نظام المعاشات المصري
١١١	قانون سعيد
١١١	قانون اسماعيل

(و)

ص	
١١٢	قانون توفيق
١١٣	قانون عباس :
١١٥	أنواع المعاش
١١٦	تديره بالاقتطاع
١١٦	مقارنة بالقانون الفرنسى الأخير
١١٩	الوجهة القانونية
١١٩	مركز قانونى لاتعاقدى
١٢٠	نتائج هذا المركز القانونى
١٢١	أحوال التقدير الإدارى المطلق :
١٢٣	الالغاء والوفر
١٢٤	قرار من مجلس الوزراء
١٢٥	أجراءات المعاش
١٢٦	سقوط الحق فى المعاش
١٢٧	٣ - مخصصات رئيس الدولة
١٢٧	أساليب تحديدها
١٢٨	النظام الانجليزى
١٢٩	النظام الفرنسى
١٣٠	النظام المصرى
١٣١	٤ - مكافأة النواب
١٣١	مبدأ المكافأة
١٣١	كمية المكافأة
١٣٢	من يدفع المكافأة
١٣٢	من يحدد مقدارها
١٣٣	تفقات الانتخاب

ص	
١٢٤	تطور المكافأة النيابية
١٣٥	هـ - المكافآت الوطنية والمنح السياسية
١٣٧	الفصل الثانى - أثمان أشياء وأدوات تبتاعها الدولة
١٣٩	المسألة الأولى : المفاضلة بين الاستقلال والتركيز
١٣٩	ميزة النظام الانجليزى
١٤٠	فوضى الولايات المتحدة
١٤١	النظام الفرنسى
١٤٢	النظام المصرى
١٤٤	المسألة الثانية : المفاضلة بين أساليب التنفيذ وأساليب تحديد الثمن
١٤٥	التنفيذ بواسطة الحكومة او بواسطة العمل الحر
١٤٧	أساليب تحديد الثمن
١٤٨	توسيع اختصاص الإدارة فى الازمات
١٤٩	المسألة الثالثة : كيفية اختيار المقاولين والموردين : بالمناقصة أو بالممارسة
١٤٩	لمناقصة هى القاعدة
١٥١	النظام المصرى
١٥٢	المسألة الرابعة - عقود الاشغال والتوريدات
١٥٢	نماذج للعقود
١٥٣	الشروط الجزائية
١٥٦	الفصل الثالث - الأمدادات والاعانات
١٥٦	مصرف حديث
١٥٨	وسائل حماية حزانة الدولة
١٥٨	أنواع الأعانات
١٥٩	الفصيلة الاولى : الاعانات الاختيارية
١٦٠	» الثانية : الأعانات الأزاميه
١٦٣	» الثالثة : معاش العمال

تمهيد

تعريف التشريع المالي وعلم المالية العامة - مذاهب العلماء في الدراسة المالية - المذهب الاقتصادي ، المذهب التشريعي ، المذهب الاشتراكي ، المذهب الحديث - نقدها - ميزة المذهب الحديث : اعتداده بالعامل السياسي وبالعامل الاجتماعي - وعورة الدراسة المالية - وجوب اعتبارها علما مستقلا ، وجوه الاختلاف بين الاقتصاد الحكومي والاقتصاد الفردي - نظرة تاريخية في نمو وتطور الدراسة المالية - نهج البحث

تعريف التشريع
المالي وعلم المالية
العامة

التشريع المالي لدولة من الدول هو مجموعة القوانين واللوائح التي تنظم ادارة أموالها العامة

أما علم المالية العامة فهو العلم الذي يعنى بدراسة الأصول والمبادئ التي تحتذيها الادارة المالية في سائر الدول. فهو علم نظري ، الا أنه ليس نظريا خصب. بل هو للوصول الى تقرير أصوله النظرية لابد أن يتتبع المناهج والاساليب التي تسلكها الدول فعلا في ادارتها المالية ، قديما وحديثا ، وبتمحيصه هذه الخطط والسنن ، ووزن آثارها في رخاء الدولة أو شقوقها ، ومقارنة عصر بعصر، ودولة بدولة ، يستخلص من هذه الدراسة المقارنة أحكام هذا الفن ونواميسه وقد عرفه العلامة آدمز^(١) بأنه العلم الذي يبحث في حاجات الدولة ، وفي الوسائل المادية لسداد هذه الحاجات بأقل نفقة وأغزر نفع .

فالدولة التي هي - كما مر بك في دراستنا الدستورية والادارية - الشكل الأعلى الذي تتكيف به حياة الجماعات البشرية^(٢) ، الاداة التي تستخدمها كل أمة ممدنة في سداد مرافقتها القومية ، يعوزها لأداء مهمتها شيئان : رجال يناط بهم العمل ، ومال يستعان به على أنفاذ هذا العمل . والمال أما أن يكون عقارا

(1) Professor H. C. Adams : Science of Financep. 1et ss.

(2) G. Jèze: Cours de Science des Finances, 1922, p. 1et ss.

كالارض اللازمة لتخطيط الطرق والشوارع الخ ، أو مباني كدور المحاكم والمعاهد والحصون الخ ، أو منقولات كالاسلحة والذخائر والسفن الحربية والكتب الخ ، أو نقودا . والنقود أهم ما تفتقر اليه الدولة وأهم من صنوف المال الاخرى لاسيما في الدول الحديثة التي أصبحت الضريبة أكبر موارد الدخل فيها فهي لازمة لاجراج أجور عمال الدولة ، لازمة لاقتناء كل الاشياء التي يستخدمها أولئك العمال . وبالجمله فهي عماد الدولة .

جباية هذه النقود ، وأتفاقها في ضروب المرافق العامة ، وتوزيع هذه المغارم على أفراد الرعية ، هي الافراض الثلاثة التي يتوخاها علم المالية العامة .

مذاهب العلماء
في الدراسة المالية

وقد سلك العلماء في درسم هذا العلم طرائق شتى : فمنهم من قصر عنايته على العوامل الاقتصادية قائلاً بأن المالية العامة ان هي الا فرع من علم الاقتصاد وقبس منه . ومنهم من اتجهت همه الى بيان النظم المالية من الوجهة التشريعية والادارية وهؤلاء هم فقهاء المالية العامة . ومنهم من يرى في توزيع مغارم الدولة على الافراد طريقاً يلج به لبحث تعاليمه في اعادة توزيع الثروة القومية بين الرعية والتسوية بين الغنى والمعدم . هؤلاء هم أنصار المذهب الاشتراكي . وأخيراً منهم من يتتبع الظواهر المالية في منبتها الاول ، في بيئتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية ، ويرى ان كل هذه العوامل لها نصيبها من الخطر . وهذا بلاريب أهدي المناهج وأجدرها بالاتباع .

المذهب الاقتصادي

فأما زلة الفريق الاول ^(١) فلا أنهم في دراستهم الاصول النظرية يهتمون بالادارة المالية التي هي في الواقع تطبيق تلك الاصول وأبرزها من منطقة النظر والخيال الى محك التجربة والاختبار ، فقد دل تاريخ كل الدول على ان قيمة نظام مالي معين لا تقاس فقط بقيمة الاصول النظرية التي بنى عليها ، وانما أولاً : بملاءمة هذا النظام للبيئة التي يراد مربيانه عليها ، وثانياً : بالتشريع الذي يكفل نفاذ هذا

(١) نذكر منهم Edgeworth, Ricardo Say, Murray وآخرين سيأتي ذكرهم

في سياق البحث

النظام في هذه البيئة وبلوغ الاغراض المرجوة منه .
 فمثلا الضريبة على الدخل : هي نظريا اعدل الضرائب ولكنها عمليا أصعبها
 في بلوغها بنا هذه العدالة المرجوة . وليس أدل على ذلك من التغيرات المتوالية
 في التشريع الخاص بهذه الضريبة في كل الدول . وقد تصل هذه الصعوبات
 العملية الى استحالة تنفيذ نظام معين بالرغم من صلاحه وكما له من الوجهة النظرية .
 فظاهر اذن ان من أسوأ الخطأ قصر الدراسة المالية على الاصول النظرية
 فحسب . فهذه الاصول اذا لم تدرس بجانبها وسائل تطبيقها وأساليب التنفيذ
 العملي كانت بلا جدوى كما انه سواء في الخطأ ان تدرس هذه الاساليب والوسائل
 العمالية غير مسترشدة في البداية بهذه الاصول النظرية . وفي هذا يخطئ الفريق
 الثاني : فقهاء المالية العامة ^(١) فادراك الرشد في هذه المادة يقتضى أن يسير علم
 المالية العامة والتشريع المالي المقارن جنباً الى جنب ، فنضم الى دراسة الاصول
 والمبادئ التي هدى اليها البحث النظري دراسة الادارة المالية التي اتبعتها دول
 مختلفة في عصور شتى .

وأما أتم الفريق الثالث فهو في فرضه على الدولة واجب التسوية بين الثروات
 الفردية ، باتخاذها من الضرائب وتوزيع أعبائها على المكلفين وسيلة الى التأثير
 في توزيع الدخل القومي ، ذلك التوزيع القائم الآن على قاعدة المنافسة الحرة
 وتملك الفرد لثمار كسبه

فيرى فاجنر Wagner ^(٢) ، وهو من أئمة هذا المذهب ، ان علم المالية

(١) ومن هؤلاء اكثر علماء القانون الاداري في فرنسا في النصف الاخير من القرن التاسع
 عشر نخص بالذكر منهم Aucoc, Dareste, Ducroc ممن مر ذكرهم في دراستنا الادارية
 فهؤلاء أفردوا الاجزاء الاخيرة من مؤلفاتهم الادارية للتشريع المالي وتذكر من علماء التشريع
 المالي المعاصرين Arthur Girault و Stourm و Allix

(2) A. Wagner: Traité de la Science des Finances, ed.
 française, I p. 67

العامة يجب ان يتمشى مع وجهة النظر الجديدة الى الدولة ، التى بعد ان كان
الاقدمون ينظرون اليها والى الحكومات من أى نوع كانت كنظرهم الى شر لا بد
منه لاستقامة أمور البشر ، أصبحت اليوم عند الامم المتحضرة بمثابة ملك كريم
يبث البر بين الرعية ويغدق عليهم نعماءه ويدفعهم الى الرفه والسعادة دفعا . فيجب
اذن على الدولة — تمشيا مع وجهة النظر هذه — أن تستخدم الضرائب والأتاوى
كواسطة فى المقاربة بين دخل الافراد وتقليل التفاوت بين رزق غنيهم ورزق
بائسهم . ثم على الدولة أيضاً ان لا تترك مصادر الكسب الفياضة فى حوزة نفر
من رعيته بل عليها ان تجعل هذه المصادر الكبرى وديعة بين يديها ، تستغلها
هى ، وتغدق ريعها على رعيته جميعا

يقول (فاجنر) بهذا ويحسب انه بعض ما يوحى به العامل الاجتماعى فى السياسة
المالية . ولكن شتان بين العامل الاجتماعى الذى يجب بحق أن يعتمد أثره فى علم
المالية العامة وبين ما تدعو اليه هذه الفكرة . فبينهما من مسافة الخلف ما بين
قولك ان الدولة ينبغي لها ان تصرف سياستها المالية حسبا تقضى به اعتبارات
المنفعة القومية ، وقولك ان واجب الدولة محو كل مفاضلة كائنة بين الثروات
الفردية . فلو كان حقاً على الدولة ان تعمل لهذه التسوية لما نشأت حاجة الى علم
دقيق مفصل للمالية العامة ولا كفى عنه بقاغدة فذة وهى نزع مال الاغنياء
وخلعه على الفقراء الى ان تستوى الفئتان .

ليس من ينكر ان فى توزيع الثروة القومية كما هو حاصل الآن مظالم جمة
ترجع الى أسباب شتى ، لعل أهمها أغفال العامل الاجتماعى فى التشريع ، وكلها
تدعو الى اصلاح حثيث . غير ان هذا الاصلاح الاجتماعى لا يكون بانشاء هذه
الاشتركية التى يدعوننا اليها (فاجنر) ولا يدرك بفرض المساواة فى الارزاق
وحمل الدولة على الجباية من مال الغنى بقدر ما يسد خلة الفقير الى ان يستوى
الدخلان . فأن أبعد شئ عن العدالة هو هذه التسوية الالزامية بين أرزاق الناس
المختلفين بفطرتهم فى الملكات والمواهب والقوى .

لم يبق الا المذهب الاخير ، وهو الذى تؤثره ، وهو الذى عليه جمهور العلماء المذهب الحديث
 فى العهد الاخير . وهو يفضل المذاهب التى بينا لك فى اعتداده بكل العوامل
 من اقتصادية وقانونية وسياسية واجتماعية . أما العامل الاقتصادي فانه يستوى
 فيه مع أصحاب المذهب الاول . وأما العامل الثانى فهو يماشى فيه فقهاء المالية
 العامة فى عنايتهم بالتشريع المالى . ولكنه يمتاز عن الفريقين باعتداده بالعامل
 السياسى ، والعامل الاجتماعى بمعناه الصحيح ، منزها عن شوائب الاشتراكية .
 أما العامل السياسى فيظهر لك خطره من استقراء هذه الحقيقة التاريخية
 وهى ان أكثر الاصلاحات والانقلابات السياسية نشأت عن أسباب مالية ، وان
 كثيراً من المشكلات المالية العظيمة نشأت بالمثل عن أسباب سياسية وصار
 الفصل فيها طبقاً لروح السياسة .

اعتداده
 بالعامل السياسى

ولنضرب على ذلك بعض الامثال :

فالرسوم الامبراطورى الذى أصدره الامبراطور انطونيوس قاراقلا فى
 سنة ٢١٢ ، الذى وهب به صفة المواطن الرومانى لكل رعايا الامبراطورية
 الرومانية ، والذى تعلم أثره الخطير فى تطور تلك الدولة ، انما بعثه على اصداره
 رغبة الحصول على مورد جديدة لخزائنه من ضريبة الخمسة فى المائة التى كانت
 تجبى من تركة كل مواطن رومانى .

وفى القرون الوسطى لم تكن سوى الحاجة الى المال لتدفع الملوك الى دعوة
 برلماناتهم التى كانت تهيم لهم وسائل الحصول على موارد جديدة لخزائنها الخاوية .
 ومن هنا نبت ثم رسخ حق المجالس النيابية فى تولى التشريع برمته . وهكذا
 ترى ان النظام البرلمانى — أكبر النظم السياسية الحاضرة — نشأ عن أسباب
 تتصل مباشرة بالمالية العامة .

ثم انظر الى الثورات التاريخية الكبرى التى تفذت آثارها الى ماوراء حدود
 ديارها فاهتزت لها أمم كثيرة ، ألم يكن للسنن المالية الاثر المباشر فى احداثها ؟
 فالثورة الانجليزية التى بدأها (هامبدن) Hampden ثم تولاها (كرومويل)

Cromwell في منتصف القرن السابع عشر كان منشأها ضريبة السفن التي أمر بفرضها الملك شارل الاول في سنة ١٦٣٠ بالرغم من رفض البرلمان الاذن بها . فلما احتج البرلمان حله الملك ثم تلا ذلك نشوب الحرب بين جيش الملك وجيش جرده البرلمان . وانتهى هذا النضال بهزيمة الملك وأعدامه في يناير ١٦٤٩ ثم جاءت وثيقة سنة ١٦٨٨ الشهيرة تسجل حق الشعب الخالد في اعتبار كل ضريبة غير مشروعة وباطلة ما لم يأذن بها البرلمان وفي الحدود التي أذن بها ، وتقرر سنوية الميزانية بالنسبة لاهم النفقات العامة .

والثورة الامريكية في أواخر القرن الثامن عشر لم يشعل نارها الا نزاع مالي بين انجلترا وولاياتها النازحة فانجلترا تتمسك بحق برلمانها المطلق في فرض الضرائب على تلك الولايات ، والولايات من جانبها تريد الابقاء على استقلالها المالي .

أما في فرنسا فإنه بعد ان نال مجلس الاعيان في سنة ١٣٥٥ الاعتراف من الملك بحق الشعب الذي ينوبون عنه في الاذن بالضريبة قبل أن يجوز لعمال الملك جبايتها لم يطل العمل بهذه السنة واندرت بعد استتباب الامر لشارل الخامس وعودة السلم الى فرنسا بمعاهدة برتيني في سنة ١٣٦٠ . وطادت الضرائب ووسائل الاعفاء منها أو الارهاق فيها تسير على هوى ذوى السلطان الى ان انفجرت الثورة الفرنسية وقرر دستور سنة ١٧٨٩ « ان التكاليف العامة يصير البحث فيها وربطها من عام الى عام بواسطة الهيئة التشريعية » .

ثم انظر الى مصر وما أصاب كيانها السيامي من اضطراب نظام الضرائب فيها ، وفساد طرق جبايتها ، وجشع الجباة ، ونضوب خزانة الدولة من جراء هذه الادارة المعتلة ، وما تلا ذلك من عقد القروض الاجنبية الباهظة في أواخر عهد اسماعيل ، وكيف أفضى كل هذا الى تدخل الدول في شؤون مصر الى حد المساس باستقلالها السيامي ، ثم الى الثورة العربية وما أعقبته من المحن القومية .

ومن جهة أخرى فان كثيراً من المبادئ المالية المسلم بها انما يرجع الفضل في تقريرها الى مبادئ سياسية آمنت بها الامة من قبل كبداً المساواة في احتمال

تكاليف الدولة بين المـكانين انما هو وليد مبدأ المساواة السياسية الذي أعلنه الثورة الفرنسية لشعوب أوروبا ، وكثير من السنن المالية المتبعة فعلا انما ترجع الى مبادئ سياسية أجازتها الامة طائفة أو كارهة كالامتيازات المالية التي تعفى أو تحابى بها الدولة فريقا من رعيتهما انما هو نتيجة ما يكون لهذا الفريق الممتاز من سطوة سياسية تدعنها الطبقات الاخرى .

أما العامل الاجتماعي فلا يقل في خطره عن العامل السياسي . وحسبك ان تتبين وبالعامل الاجتماعي هذه الظاهرة في كثير من برلمانات الامم الحاضرة : فانها لم تعد تقنع من نظمها المالية ببلاغها كفايتها من الدخل سدادا لنفقات الدولة ، وانما هي تبتغي علاوة على هذه المآرب المالية البهتة تحقيق بعض الاماني الاجتماعية التي يجيش بها وجدان الجماعة .

علاوة على هذا فان النظم المالية البهتة ، التي لم يبتغ بها المشرع الا الحصول على أتاوى وضرائب لزيادة دخل الدولة ، هذه النظم المجردة من أية غاية اجتماعية نظرا لمساسها بثروات الافراد ونيلها من أرزاقهم - لابد محدثة آثاراً اجتماعية علاوة على آثارها الاقتصادية وأكبر شاهد على ذلك نظرية « راجعية الضريبة » Théorie de l'incidence de l'impôt ، الحافلة بالنتائج الاجتماعية التي ستكون محل عنايتنا في باب الضرائب .

فعلم المالية العامة اذن - في اعتداده بالعامل الاجتماعي - يجب ان لا يدرس فقط الأغراض الاجتماعية التي ابتغاها الشارع من أحكامه المالية ، بل عليه ان يدرس أيضاً النتائج الشتى التي تنشأ فعلا عن هذه الاحكام . ولنضرب على كل ذلك بعض الامثال :-

فضريبة المستهلكات كانت في كل العصور ذات صبغة اجتماعية صريحة : ففي أوائل القرن السابع عشر وأواخر القرن الثامن عشر كان الرأي الاقتصادي السائد يجذف فرض هذه الضرائب حتى على ضرورات الحياة . ويدعم هذا بالنتائج الاجتماعية الصالحة التي يرتجىها من حمل العامل الفقير على مضاعفة جهوده والقصد في معاشه

والكف عن البذخ واللهو . فيستفيد بذلك العامل نفسه الذي يعظم نشاطه وتزداد قوة إنتاجه كما يستفيد ولي العمل والامة جميعا من هبوط تكاليف الانتاج وازدياد الناتج . اما اليوم فالرأى الاقتصادي ينظر بعين الريبة الى ضرائب المستهلكات ويحرمها على ضرورات الحياة تحريماً ، لعل اجتماعية ليس هنا مقام الافاضة فيها . والعامل الاجتماعى يظهر بجلاء فى الرسوم الجمركية . فالثابت ان أكثر الدول تسترشد فى وضع نظامها الجمركى وربط تعريفته باعتبارات اجتماعية - كأثرها فى رخاء الشعب بوجه عام - علاوة على الاعتبارات المالية التى تزن مقدار ما تسبغه هذه الرسوم على خزائن الدولة

كما يظهر العامل الاجتماعى فى ضرائب البذخ *impôts somptuaires* التى يقصد بها محاربة نوع من أنواع البذخ المعيب لا زيادة موارد الدولة . وفى الضريبة العقارية على الاراضى المعدة للبناء والتى تعلق اذا ظلت الارض غير مبنية وتنقص اذا بنيت ، رغبة من الشارع فى تشجيع البناء وتقريب أزمة المساكن . ثم انظر الى نيوزيلنده فقد فرض برلمانها ضريبة على « الغياب » وهى ضريبة خاصة تعلق على ضريبة العقار ، وتستأدى من كل مالك لا يزرع أرضه أو لا يقيم عليها جانبا معينا من العام . فهناك غاية اجتماعية صريحة ينشد بها الشارع وهى تعمير تلك الاقطار المهجورة .

ثم انظر الى الحرب الكبرى (١٩١٤ - ١٩١٨) : ان تصفية أعباء هذه الكارثة العالمية من أهم المعضلات التى تشغل علماء المالية العامة . وبين الوسائل التى اقترحت لاجراء هذه التصفية هى ضريبة رأس المال . فلتقدير قيمة هذه الوسيلة تقديراً صحيحاً لا ينبغي ان يغفل العامل الاجتماعى . والحقيقة الاجتماعية الساطعة التى لا شك فيها ولا خفاء هى ان بعض كبار الممولين القدماء والمحدثين قد جمعوا بين أيديهم الحصة الكبرى من سندات الديون العامة ، وأكثرها معنى من كل ضريبة ، مرتفع سعر الفائدة . هؤلاء الممولون يداينون الدولة

أويداينون في الواقع مواطنيهم الفقراء الذين نكبتهم الحرب . فاذا فرضت ضريبة على رأس المال لم تصبهم بضر وأرهقت سائر مواطنيهم المنكوبين وضيق عليهم مصادر رزقهم . لا شك ان مثل هذا الاعتبار الاجتماعي يجب عند النظر في أمر هذه الضريبة أن يوزن ويحفل به الى جانب الاعتبارات المالية والاقتصادية الأخرى (١)

ثم أنظر أخيراً الى ضريبة التركات l'impôt sur les successions لبثت هذه الضريبة برهة طويلة وهي أداة لاجتلاب بعض الدخل للدولة ، ولكن علماء المالية في السنين الأخيرة صاروا يوجهونها وجهة أخرى ويتخذون منها أداة ماضية للإصلاح الاجتماعي :

يقول أنصار هذا الانقلاب ان المشاهد في أعرق الأمم ديمقراطية — كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا — انها وان كانت النظم الديمقراطية والسيادة الشعبية هي عماد دساتيرها الا أن الواقع غير ذلك . فهذه السيادة قد لانت مقادتها الى طائفة صغيرة من كبار الممولين تزداد أموالهم على مر السنين ضخامة ويزداد عددهم قلة . وقد أثبت التجريب ان القوة المالية التي يصول بها رجل يمتلك الملايين بله الملايير هي شر ما تبطل به النظم الديمقراطية ، فهي — كالزعة العسكرية أو نظام الحكم الاوتقراطي — لارقابة عليها الا ضماير أربابها الدغلة . وهي تفسد الهيئات السياسية بما تنثره من الرشى ذات الجين وذات الشمال وتفسد الادارات الحكومية ويعتمد أذاها الى الناحيين أنفسهم . فهـلا يجب القضاء على هذه الاوتقراطية الخفية بمنع تجمع هذا المال الزاخر في حوزة فئة قليلة ؟ وأليست أقرب الوسائل الى ذلك هي ضريبة التركة فيرفع معدلها الى القدر الذي يحول أدون تكديس كمية كبيرة من الثروة في يد فرد واحد ؟

(1.) G. Jèze : l'Impôt extraordinaire sur le Capital comme moyen de liquider les charges de la guerre Paris 1919 p. 36-39

تلك بعض أمثلة موجزة ، أوردناها لك مقتضبة ومرجئين الافاضة فيها الى مايتلو ، لتستبين منها أهمية العامل الاجتماعى فى دراستنا لهذه المادة ، وللتدليل على أفضلية هذا المذهب .

وعودة الدراسة
المالية

عرفنا الآن الروح التى يجب ان تستقبل بها دراستنا المالية ، والاهبة التى يجب ان نعالج بها كل مسألة من مسائل هذا العلم أو ظاهرة من ظواهره ، وكيف ينبغى ان نردها جميعاً الى عناصرها الشتى ونحدد ما لكل عنصر من الأثر والخطر . ولما كان تجريب النظم المالية ابتغاء الحكم على صلاحها أو فسادها ليس بالأمر الهين ولا هو مأمون العاقبة فإنه لا مناص لنا من جعل صمدتنا على تجارب الماضى والحاضر .

أما عن التجارب الماضية فلا حاجة بك الى أن توغل فى فياق التاريخ القديم . وحسبك ان تبدأ بالقرن الثامن عشر ^(١) فإن التنقيب فيما وراء ذلك لا يجدى الآن كثيراً نظراً لمغايرة المجتمع القديم للمجتمع الحديث من كل الوجوه التى تهتم المالية العامة . وأما عن التجريب الحاضر فهذا يكون بدراسة النظم المالية للدول الحديثة التى يوجد بعض التشابه بين بيئاتها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية . خذ مثلاً ضريبة من الضرائب وقارن فى جملة دول أثرها على صناعة معينة أو طائفة من الرعية فاذا وجدت هذا الأثر يختلف من دولة الى أخرى فابحث عن أسباب هذا الاختلاف ولا شك انك واجد معظمها فى اختلاف العوامل السياسية والاجتماعية فى البلدين .

والاحصاء La statistique يمدك بمعلومات كان لها أجل الشأن فى انماء المالية العامة وتعزيز نظرياتها فى السنوات الاخيرة ويلزم فى بيانات الاحصاء التى تحصل عليها أن تجهد كل الجهد فى ضبطها وجعلها وافية وغير مشايعة ولا منحازة لغرض معين لا كالأحصاءات التى تقوم بها بعض الصحف لاثبات وجهة نظر

(١) رأى العلامة Jèze فى Cours ص ١٨

حزبية ، ولا كالأحصاء الذى يروى عن وزير انجليزى انه طلبه من أحد مديرى وزارته فسأله المدير عن الفكرة التى يريد تأييدها كى يوفق بينها وبين الكشف الاحصائى ^(١)

ثم ان التغيير المتوالى الذى يرد على التشريع المالى لدولة معينة ، بفعل العوامل السياسية والاجتماعية المتدافعة ، يرهق الباحث فى هذه المادة ويكاد يعجزه عن الاحاطة بالجانب التشريعى منها ، وعن محاولة صوغه فى قالب قانون مسنون لان أحكامه التفصيلية فى تطور مستمر .

كما ان الاستنتاجات التى يجوز لنا أن نرتبها على المشاهدات واستقراء التجارب المالية يجب أن لا تتمتع فى تقريرها ، بل ليكن تمويلنا فى ذلك على الاعتدال والحذر . ولا ننس ان الاستقراء الكامل المحكم ، والبصر الصحيح بالامور المالية — صحة مطلقة — يكاد يتعذر لما عليه الظواهر المالية من فرط التعقيد والاشتباك ، فهناك جزئيات دقيقة قد تخفى عن المشاهد وقد يكون لها أثر كبير ، ومهمة العالم المالى هى ان يميز فى كل نظام مالى يدرسه بين ماهو جوهري يفتقد عليه عنايته وبين ماهو ثانوى لا حرج عليه فى أغفاله

وجوب اعتبارها
علما مستقلا

اشتباك الظواهر المالية سدا ، وكونها تستمد نشأتها من مختلف العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى آن واحد ، يؤول علم المالية العامة الى مكان ممتاز ومنفصل عن علم الاقتصاد ، الذى انما يبحث فى الجانب المالى من نشاط الافراد بخلاف علم المالية العامة الذى يدرس الجانب المالى من نشاط المصالح العمومية ، ونشاطها ، كما تعلم ، ^(٢) يمتاز عن نشاط الافراد بفوارق كثيرة ، نلخص لك أهمها .

(١) مناقشات مجلس النواب الانجليزى فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٠٣ المجلد الثانى والحسين ص

٨٣ (نقلا عن جيز)

{٢} باستابل ص ٤٢ ومايلها

المقارنة بين الاقتصاد
الحكومي والاقتصاد
الفردى

فأولاً — ان الفرد يخضع فى تنظيم ماليته الى حدود لا يستطيع بسطها كما يهوى ، أما الدولة فلا تعرف هذه الحدود ، وقدرتها على بسط دخلها أو قبضه لا يكتنفها قيد قانونى فالدولة لها أن تستأدى من مال رعيته وجهودهم كل ما احتاجت اليه للقيام بالمرافق العامة الموكولة اليها ، ولا يحدها السلطان القانونى المطلق ^(١) الا مبلغ الثروة القومية من الغزارة أو النضوب ^(٢) فنشاط الدولة اذن يمتاز عن نشاط الفرد بطبيعته الازامية .

وثانياً — ان الغايات التى تنشدها الدولة من اتفاقها تبين الغايات التى يبتغيها الفرد فغايات الدولة كحماية المجتمع من اعتداء أجنبي وصيانته من الفتن ، وتهذيبه وتثقيفه ، كلها غايات غير مادية يتعذر وزن ثقلها أو تقويم هذا النفع بشئ . وحتى اذا فرضنا امكان هذا التثمين فإنه يتعذر توزيع هذا الثمن على أفراد الرعية بنسبة نصيب كل منهم من هذا النفع . فلا سبيل للدولة اذن الا أن تربط مؤونتها على رعيته دفعة واحدة ، ثم توزعها على الافراد بنسبة ميسرتهم ، لا بنسبة ما تسديه كل فرد من البر والصون

وثالثاً — ان ادارة الفرد لماله تغلب عليها بل تكاد تستأثر بها منفعته الخاصة حتى وان تعارضت مع المنفعة العامة فالفرد انما يلهمه فى سعيه فى الغالب عاطفة واضحة هى جلب النفع لذاته . أما الدولة فأن المسيطرين على ادارة أموالها العامة قد رسم لهم سياسة الاتفاق ما رُب شتى وبواعث مختلفة فرجال الجيش مثلاً — اذا كانت لهم السيطرة السياسية — يريدون ان تزداد نفقات الدولة على معدات القتال وان تعطلت كل المرافق الاخرى ، والعمال اذا كانت لهم الاكثريّة البرلمانية اتجهت سياستهم الاتفاقيه نحو الاكثار من معاهد البر على حساب الممولين وهكذا تجد فى قلب الدولة ما رُب متضاربة وشهوات متنافرة تتجاذب سياستها

(١) طبقاً لنظرية «اوستن» Austin فى الدولة

(٢) هذا الكلام يرجع الى الدولة ذات السيادة الكاملة التى لا تنقص من سيادتها قيود تعسفية كالامتيازات الاجنبية فى مصر

المالية فتصرفها يوماً ذات اليمين ويوماً ذات اليسار
ورابعاً — ان الفرد في اعتزامه معالجة باب من أبواب العمل انما يبنى عزمته
على احتمال ربح يؤول اليه من ممارسة هذا العمل ، فهو لا يرضيه الا أن يربو
ايراد العمل على تكاليفه فأذا زادت التكاليف عن الايراد كف عن ممارسة هذا
العمل . أما الدولة فليس احتمال الربح أو خطر الخسارة هو معيار توليها مرفقا
من مرافق الشعب بل معيار ذلك اعتبارات أخرى . واذا ثلثت مرفقا فليس
يتجه همها الى امتراء ربح منه ، الى ايجاد فصلة في الدخل على النفقات ، بل كل
همها ينصب على الموازنة بينهما .

خامساً — ان الفرد ينظر أولاً إلى مقدار دخله ثم يقرر نفقاته طبقاً له . أما
الدولة فتحدد أولاً مبلغ نفقاتها ثم تربط دخلها بالقدر الذي فيه كفاية هذه
النفقات (١)

« البديهيات الثلاثة »
في مالية الدولة

هذه الفروق الظاهرة أوحى إلى العلامة Adams ما سماه « البديهيات
الثلاثة في مالية الدولة » (٢) وهي قواعد اشتقها من الخصائص الثابتة في طبيعة
الدولة خصائص مسلم بصحتها بداهة واجماعاً : فالخاصة الاولى هي خلود الدولة أى
انها ليست كالفرد ذات أجل محدود ، ومن أجل هذا وجب بداهة أن تختلف
سياستها المالية عن سياسة الفرد فاذا صح للفرد الذي لا ذرية له ولا وارث أن
يحول كل ثروته الى ربيع يجرى عليه مدى العمر ، فان الدولة التي لا تحد بالأعمار
البشرية يجب على المسيطرين على ماليتها أن لا يلحقوا بمواردها أى علة أو قيد
ينتقص ريعها في الاجيال المقبلة

هذه هي القاعدة المشتقة بداهة من هذه الخاصة الاولى في الدولة . أما
موارد الدولة التي بحكم هذه القاعدة يجب ألا يمسها الساسة بسوء فقد اختلفت
من عصر إلى عصر حسب طور الحضارة الذي بلغته الامة والصلة القائمة بين حياتها

« ١ » هذا اذا لم تكن الدولة في مركز استثنائي كصر

(2) Adams : Public Finance : "Three fiscal axioms". pp.3-14

السياسية والصناعية . ففي عهد الأقطاعات Feudalism لم يكن للضريبة شأن يذكر وكانت أهم موارد الدولة هي أملاك الملك أو الوالى royal demesne, regalia التى يتفق ريعها على حاجات الوالى وحاجات الدولة على السواء وقضت هذه القاعدة إذن على ساسة ذلك العهد بانحاء ريع هذا الدومين وصيانتها مما أدى الى وضع الاحكام المفصلة لضمان نجاح الصناعات الاستخراجية — كفلاحة الارض واستغلال الغابات ومصايد الاسماك وغيرها — التى يتغذى بها الدومين الملكى فتتنامو غلته وتزداد بالتالى موارد الدولة

أما رزق الافراد من مصادر أخرى غير هذه الصناعات الاستخراجية فلم يكن محل عناية الساسة لانه لا يعود على موارد الدولة بعائدة تذكر

أما فى العصور الحديثة فايراد الدولة من دومينها نزر لا يعتد به ، وإنما معظم إيرادها مستمد من الضريبة على أرزاق الافراد من الصناعات التى يمارسونها من زراعة وصناعة وتجارة . ولذلك — بحكم هذه القاعدة — اتجهت عناية الساسة الى انشاء حالة رغد ونجاح لكل الصناعات الفردية ، فكما ازدهرت هذه الصناعات وأينعت وزكا رزق الافراد منها كلما كبر الذخر الذى تقتبس منه الدولة إيرادها وتجبى منه مؤونتها

الخاصة الثانية للدولة هي أنها لم توجد لخدمة ذاتها — فان تلك الذات اعتبارية لاوجود لها فى الواقع وإنما هي من صنع الوهم والخيال كما تبين ذلك من دراستنا الادارية — بل سبب وجود الدولة هو القيام بخدمات معينة للافراد . والافراد أيضا فيما بينهم يخدم بعضهم بعضاً وهذا هو عماد حياة الجماعة . فالدولة والفرد يستويان من هذه الناحية — كلاهما يقوم بخدمات — غير انهما يختلفان جد الاختلاف : أولاً ، فى باعث كل منهما فباعث الفرد بفطرته هو طلب الربح من سعيه كما أسلفنا ، وباعث الدولة بحكم تكوينها السياسى هو نفع الجماعة ، وثانياً أن الدولة فى الخدمات والصناعات التى تقوم بها لا تسرى عليها قواعد

الصناعة الفردية ، فبينما مبدأ المنافسة الحرة يضمن ثمنا عادلا لكل سلعة أو خدمة يصطنعها الافراد ، اذا الدولة — وهي مستودع القوة العامة — تملك أن تجعل صناعتها في مأمن من المنافسة وأن تحيطها بسياج من الاحتكار وبالتأمل ترى أن هناك مبدأين تدير عليهما رقابة اعمال البشر في كل جماعة متحضرة من حيث اتصال هذه الاعمال بتأدية الخدمات وتشمينها : هما مبدأ حرية المنافسة ومبدأ الرقابة السياسية أى رقابة الحكومة على نشاط الفرد . وحيث أنه أزاء الدولة لا محل للمبدأ الاول فيجب مضاعفة العناية بأنفاذ المبدأ الثانى وهو الرقابة السياسية التى يحددها بالنسبة للدولة وينظم أساليبها التشريع الخاص بالميزانية فالبدئية المشتقة من هذه الخاصة هى أن السياسة المالية الرشيدة يجب أن تنشئ قيودا من رقابة يقطعة بعيدة المدى تضمن أن الخدمات التى تؤديها الدولة تؤدى للرعية بأقل كلفة وأقل ثمن يستطيع

أما الخاصة الثالثة للدولة فهى أنها ناتج تاريخى وكل ناتج تاريخى يتكيف على مر الأجيال بأشكال عديدة ويتلون بألوان مختلفة . فالحكومات وان كانت عنصراً دائماً فى المجتمعات البشرية إلا أن النظريات التى تشاد عليها الحكومات وتسير بمقتضاها دائمة التغير ، تختلف من أمة إلى أمة فى عصر واحد ، وتختلف من عصر إلى عصر فى أمة واحدة . ولذلك فالبنيان الحكومى لأمة فى عصر معين يعطيك صورة صادقة لمستوى الحضارة والادراك الذى بلغته الأمة فى ذلك العصر ، ولمطامحها القومية من حربية أو تجارية مثلاً ، وللعقيدة السائدة عن حقوق الافراد وواجباتهم قبل الدولة

ولما كانت السياسة المالية انما هى فى الواقع تعبير الطبقات الحاكمة (١) — تعبيرهم المالى — إعن مطامحهم السياسية والاجتماعية ، فإنه يلزم لصيانتها من الفشل وضمان نجاحها أن تتمشى مع الافكار السياسية السائدة فى الأمة ،

١ - « الطبقات الحاكمة » قد تكون فرداً أو أرستقراطية عديدة الى جانبها كما فى النظام الملكى المطلق ، أو الاكثرية العددية فى الأمة كما هو الحال فى الديموقراطيات الحديثة

وأن تلائم البنيان الحكومى لتلك الامة . هذه هى ثلاثة البديهيات فى مالية الدولة .

لمحة تاريخية عن
تطور الدراسة
المالية

كل هذه الفروق والاعتبارات تجعل لادارة الدولة المالية شأنًا غير أدارة الفرد لماله ، وتحتّم فصل الدراسة المالية عن الدراسة الاقتصادية كما أسلفنا . إلا أن هذا الفصل وما ترتب عليه من تخصيص المالية العامة بدراسة مستقلة شاملة لم يتم دفعة واحدة بل كان نتيجة تطور بطيء استمر الى بداية القرن التاسع عشر أما قبل ذلك فلا نجد من العلماء من تناول فى كتاب واحد كل مناحى هذا العلم ولم يتناول سواها بل كان فريق منهم يتناول مسألة من مسائله فى رسالة قائمة بذاتها ، وفريق يتناوله برمته فى سياق دراسته لفنون اخرى فعلماء القانون العام كانوا يعالجونه فى سياق دراستهم لوظائف الدولة ، وعلماء الادارة كانوا يعتبرونه فرعاً من مباحثهم الادارية وعلماء الاقتصاد كانوا يعقدون له فصلاً أو فصلين فى ختام نظريتهم العامة فى استهلاك الثروة

ولنشرح بأيجاز أدوار هذا التطور:

القرن الوسطى

فى خلال القرون الوسطى لم تدع الحاجة الى البحث فى المالية العامة لانه لم تكن هناك للدولة مالية منفصلة عن مالية الملوك الخاصة ، اذ كان الملوك ينفقون على شؤون الدولة من ريع أملاكهم الخاصة domaines, régales ، ولم تكن الضريبة لتفرض الا على وجه الاستثناء للحصول على ايراد غير عادى لاتقاء طارئ جسيم ومن جهة أخرى فان نظام النفقة العامة — أى تولى الموظفين الاتفاقى نقداً على شؤون الدولة ، واعطاءهم أجورهم نقداً من خزانة عامة — لم يكن معروفاً بعد ، بل كان عمال الملك وأعوانه يحصلون على التوريدات والمؤن اللازمة لعملهم بجبايتها عينا من الرعية ، وكانوا يؤجرون على عملهم بالاذن لهم بتحصيل رسوم من الرعية ، نذكر من ذلك رسوم القضاة épices des juges ، وهكذا لم يكن هناك سبيل ولا حاجة للقيام بدراسة نظرية لنظام الضرائب أو

نظام النفقات العامة (١)

القرن السادس
عشر والسابع
عشر وجانب من
الثامن عشر

وأول ما لفت عناية العلماء الى الشؤون المالية هو جانبها السياسى ، أى ارتباط
عظمه الدولة بصلاح ادارتها المالية ، ولذلك بدأوا دراستها فى سياق مؤلفاتهم
فى السياسة والادارة . ونبغ منهم فى الشطر الثانى من القرن السادس عشر
Bodin و Sully وكان لكتاب أولهما « الجمهورية » نفوذ كبير لم يقتصر على
فرنسا بل سرى الى انجلترا وألمانيا وظلت له هذه المكانة طوال القرن السابع
عشر . وامتاز القرن السابع عشر والثامن عشر بأنهما عصر أسراف الملوك
والامراء فى الاتفاق والبدخ مما أحوجهم الى موارد فياضة متجددة ، وحث
العلماء على وضع الرسائل المطولة فى الضرائب ، والقروض ، والقروض الاجبارية ،
ونظام العملة الخ نخص بالذكر منهم فى فرنسا Vauban و Forbonnais
و Montesquieu وفى انجلترا Locke و Hume أما فى ألمانيا فان أساتذة
علم السياسة من جانب ورجال الادارة من جانب آخر دأبوا فى درس القواعد
الصالحة لادارة الدومين وأمالك الامراء ، ومن مجموع هذه القواعد تكون
ما سموه « علم الديوان » Kameral' wissenschaft وهو مشتق من
Kammer وهى الغرفة أو المجلس الذى يتداول فيه الاعضاء فى أمر الضرائب
واستغلال الدومين (أرضه وغاباته ومناجمه) وبالجملة فى الجانب المالى من سياسة
الدولة . ولاعداد أعضاء لهذه المجالس عندهم الدربة والكفاية ، أنشئت فى

(١) فى القرن الحادى عشر والثانى عشر نشأت المدن المتمتعة باستقلال ذاتى وبأيرادات مستقلة
تأثيرها من حقها فى فرض ضرائب بلدية وعقد قروض محلية . وهذا حث بعض العلماء الى البحث فى
هذه الشؤون غير أن كتاباتهم فيها لم تصبح ذات قيمة علمية الا فى القرن الخامس عشر والسادس
عشر حيث ظهر فى ايطاليا بعض العلماء مثل Palmieri وأكبر ما يؤخذ على هذه الرسائل هو
خلوها من روح النقد والتمحيص ؛ ولكتابها بعض العذر اذ لم يكن فى مقدورهم الحصول على
معلومات صحيحة ودقيقة عن مالية هذه المدن التى لم تكن تشر وكانت محاطة بحجاب كثيف
من السكتان

الجامعات الألمانية مناصب أساتذة لتدريس قواعد هذا العلم الديوانى الذى كان يؤدى مهمة علم المالية العامة وأكبر الديوانيين الألمان فى القرن السادس عشر Obrecht وفى القرن السابع عشر Bornitz و von Seckendorff وفى الشطر الاول من القرن الثامن عشر von Justi .

الشطر الثانى من
القرن الثامن
عشر

الفيزيوقراطيون
وآدم سميث

وفى الشطر الثانى من القرن الثامن عشر انتقل اهتمام العلماء من الجانب السياسى الى الجانب الاقتصادى من المسائل المالية فألحقوا دراستها بالدراسة الاقتصادية . وهذا ما قام به (الفيزيوقراطيون) فى فرنسا و (آدم سميث) فى انجلترا . وغنى هؤلاء على الاخص بالضريبة وحاولوا شرحها شرحا علميا فتكلموا على العدالة فيها وعلى تبسيط أشكالها والقصد فى نفقات جبايتها ، ونظرياتهم فى هذا الشأن تستند الى مذهبهم الاقتصادى المعروف . أما آدم سميث فقد خصص الجزء الخامس من كتابه المشهور (ثروة الامم) لدرس الضرائب ووضع فيه قواعده المشهورة فى شروط الضريبة . وأسند بالمثل نظرياته المالية الى مذهبهم الاقتصادى فى ايثار المنافسة الحرة على تدخل الحكومة ، وكان لتعاليم آدم سميث أكبر منزلة لافى انجلترا وهداهبل فى أوروبا (فرنسا والمانيا وايطاليا) وفى أمريكا . ثم جاءت الثورة الفرنسية فغيرت أحوال معاش أمم كثيرة من الوجهة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكانت لذلك بداية عهد جديد فى تاريخ المذاهب والنظريات المالية : فقد تحرر الكتاب شيئا فشيئا من تأثير الفيزيوقراطيين وآدم سميث ، وفى المانيا من نفوذ الديوانيين . وظهر فى المانيا فى النصف الاول من

الثورة الفرنسية

القرن التاسع عشر أول كتاب عظيم شامل فى المالية العامة للاستاذ Rau وبقي هذا الكتاب برهة طويلة خير سفر فى هذه المادة بل السفر العلمى الفذ فيها ، وقنم علماء الدول الاخرى فى تلك الفترة بوضع رسائل متفرقة فى مختلف المسائل المالية ، أو بضم بضم فصول فيها الى مؤلفاتهم الاقتصادية كما فعل فى انجلترا Ricardo و J. Stuart Mill و Mac Culloch وفى فرنسا

J. B. Say

أواخر القرن
التاسع عشر

ثم ظهرت وسادت وجهة النظر الاجتماعية في المسائل المالية وكان ذلك بفضل
غلبة السياسة الاجتماعية - التي تدعو الى تولى الحكومات كثيراً من مرافق البر
وتدخلها في كثير من شؤون الرعية - على السياسة الفردية التي تريد قصر نشاط
الحكومات على الحد الأدنى وكان من أئمة هذه الحركة الاستاذ فاجنر Wagner
في المانيا والاستاذ سليجمان Seligman في امريكا وان كان الاول أسرف في رأيه
كما سبق بيان ذلك

العصر الحاضر

وفي الوقت الحاضر نجد العلماء في كل الامم المعدنة ^(١) يدرسون المسائل
المتعلقة بمالية الدولة باعتبارها في مجلتها علماً قائماً بذاته ينظر اليه من وجهات
ثلاثة : الوجهة الاقتصادية والوجهة السياسية والوجهة الاجتماعية ، ولهم فيه
مؤلفات شاملة عديدة ، متفاوتة في قيمتها العلمية ، وتساعدهم في مهمتهم الآن
البيانات الكثيرة التي تنشرها الحكومات الحديثة - بيانات تاريخية
وادارية وتشريعية واحصائية - وتلك العلانية المتسعة النطاق التي تحيط الآن
بماليات الدول ، فتلك ادوات ثمينة لم يكن في وسع الاقدمين ان يستعينوا بها
في دراساتهم

...

(منهاج البحث)

منهاج البحث

المنهاج الذي ارتسمناه في هذه الدراسة هو تقسيم موادها الى خمس كتب :-
الكتاب الاول : نفقات الدولة ، أي المصروفات العمومية التي تنفقها الدولة
في مرافق الرعية ، درس النظريات العلمية المقررة فيها
الكتاب الثاني : موارد الدولة ، أي الإيرادات العمومية التي تجبها الدولة
درس النظريات العلمية المقررة فيها

١ - في نهاية دراسته عقدنا فصلاً ملحقاتاً موجزاً لبيان وتقد أهم المؤلفات المالية الحديثه في
الدول الكبرى ونجمل القاريء ان شاء يانا أوفني الي مقال اللامه Seligman عنوانه
"Recent Literature in Taxation"

الكتاب الثالث : ميرانية الدولة : تحضيرها ، واعتمادها ، ومراقبة تنفيذها
لما كانت الميزانية مركبة من إيرادات ومصروفات كان من
الواجب قبل أن نبدأ درس التشريع الخاص لكل منهما أن نعهد
لذلك بدرس النظريات والقواعد التي هداها إليها البحث العلمي
في هذين البابين اللذين هما من الميزانية بمثابة الجناحين من الطائر،
وهذا ما نقوم به في الكتاب الاول والثاني
الكتاب الرابع : ديون الدولة ، أي الديون العمومية
إذا عجزت إيرادات الدولة عن السداد بمصروفاتها لجأت الدولة الى
الاستدانة فتنشأ الديون العمومية ، لذلك تأتي دراستها عقب
دراسة الميزانية إلحاقاً بها وتكملة
الكتاب الخامس : مالية الهيئات البلدية والاقليمية .
والله المستعان .

الكتاب الاول

نفقات الدولة

الغرض من دراسة نفقات الدولة — دراسة علمية — هو معرفة الأثر الذى تولده هذه النفقات فى حياة الامة ، والاسترشاد بهذا الأثر فى وضع قواعد عامة تسير عليها سياسة الاتفاق . فلقد نجح العلماء فى العهد الاخير فى تقرير طائفة طيبة من هذه القواعد ، ان كانت لم تبلغ بعد مرتبة أحكام قاطعة فى الادارة المالية ^(١) الا انها خير عون على أنارة بصيرة الباحث فى أمصار المصروفات العمومية ، وتمكينه من النظر اليها من جميع وجوهها ، فيستطيع اذن — بقدر الطاقة — أن يجعل سياسة الاتفاق تنطبق على الأمانى السياسية والنظريات الاجتماعية التى يجيش بها وجدان الجماعة .

وسندرس هذا المبحث فى أربعة أبواب : فى الباب الاول ندرس أركان

(١) راجع Adoms « المالية العامة » ص ٢٦ وما يليها ؛ و Bostable ص ٥ وما يليها فى رده على العلامة Leroy-Beaulieu الذى يسأبعد دراسة المصروفات العمومية من علم المالية لأسباب غير وجيهة راجع مؤلفه فى المالية العامة الجزء الاول ص ٢ الى ه الطبعة السادسة وقد نبغ علماء الألمان فى ذراستهم لهذا القسم من علم المالية ؛ نخص بالذكر G.Cohn {منقول الى الانجليزية طبعة جامعة شيكاغو سنة ١٨٩٥} ص ٢٢٢ وما يليها و A, Wagner {منقول الى الفرنسية Fège ١٩٠٩} الجزء الاول ص ١٣٢ وما يليها

كما لا يفوتنا أن ننوه بذكر علماء الطليان الذين لم نطلع على احد منهم الا Nitti المنقول الى الفرنسية فى مجموعة جيز ، فقد أجادوا وأسهبوا فى السنين الاخيرة فى دراسة النفقات العامة أما فى فرنسا فيكاد ينفرد بالكتابة فى النفقات العامة الاستاذ Jéze فى مؤلفه الاخير (Cours

النفقة العامة وخواصها ، وفي الباب الثاني ندرس ترتيب المرافق التي تنفق فيها الدولة — أى الوظائف التي تتولاها الحكومات — أولاً من حيث توزيع دخل الدولة عليها بحسب أهميتها المتفاوتة ، وثانياً من حيث تكافؤها مع أعباء الضرائب . وفي الباب الثالث ندرس هذه الظاهرة المالية المشاهدة في كل الدول الحديثة وهو ازدياد مصروفاتها العمومية ازدياداً سريعاً مطرداً ونحلل أسباب هذا الازدياد . وفي الباب الرابع ندرس أهم أنواع النفقات العامة وما يتصل بكل نوع من الاعتبارات القانونية والمالية والسياسية والاجتماعية

الباب الاول

(ماهية النفقة العامة)

أركانها - خواصها

أركان
النفقة العامة

النفقة العامة *dépense publique* هي مبلغ من المال ، يخرج من ذمة شخص ادارى *patrimoine administratif* ، سدادا لحاجة عامة (١)

فأركانها اذن ثلاثة :

الركن الاول

الركن الاول هو استعمال مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاج اليه المصالح العمومية من خدمات الافراد أو متاعهم . وهذا يميز النفقة العامة عن الوسائل الاخرى التي كانت متبعة قديما كجباية ما تحتاجه الدولة عينا من الرعية بدون ثمن ، أو أرغامهم على العمل سخرة من غير أجر ، أو تحويل بعض الافراد القائمين بخدمة عمومية تحصيل رسوم لهم خاصة من الجمهور الذي يتطلب خدماتهم ، كوثقي العقود في فرنسا ومن على شاكلتهم من الموظفين المعروفين باسم *officiers ministériels* والاشخاص المفوضين بإداء مرفق عام على حسابهم *Concessionnaires de service public*

وطريقة النفقة العامة قد حلت في كل الدول الحديثة محل الوسائل الاخرى (٢)

(١) جيز في Cours ص ٣٣

(٢) يبقى من العمل المجاني في الدول الحديثة آثار لينة كالقيام بوظيفة المحلفين وتأدية الشهادة أمام القضاء غير أن في التعويض الذي للشاهد أو المحلف أن يستولي عليه ما يخفف وقع هذه المجانية. وفي مصر ألغيت السخرة بالامر العالي الصادر في ٢٨ يناير سنة ١٨٩٢ (لمادة الاولى) الا أنه مازال باقيا صورة من صورها وهي « العونة » الواجبة على كافة أهالى القطر « لحفر وملاحظة الجسور والقناطر والاعمال الصناعية الأخرى والأشغال المستعجلة الأخرى التي يلزم اجرائها عند حصول خطر في زمن فيضان النيل » . راجع الأوامر المالية الصادرة في ٢٥ يناير سنة ١٨٨١ وفي ٩ سبتمبر سنة ١٨٨٧ وفي ٢٩ يونيه سنة ١٨٩٩ ولا شك ان مركز مصر الخاص ببر استبقاء فريضة العونة على الأهالى غير أنه لا يبرر مطلقاً حرمانهم من الاجر عليه

بما ترتب عليه ازدياد مصروفات الدولة ونمو الضرائب فيها . وهي تفضل الوسائل الاخرى من كل الوجوه . فهي تفضل وسيلة القهر لما في هذه الوسيلة من المخالفة للروح الديمقراطية ، وشدة وقعها على النفوس المهدبة ، وان الجهود التي يقوم بها الفرد كارها مسخرا لاتعادل في انتاجها الجهود التي يقدمها طائعا مأجورا . وميزتها على الوسيلة الثانية ان الاشخاص المفوضين باداء خدمة عمومية مقابل أجر يحصلونه من الجمهور لا من الدولة في الغالب يؤثرون ملء جيوبهم على المنفعة العامة ويرهقون الجمهور أرهاقا لا تردعه الرقابة اللينة التي تجريها الدولة عليهم .

الركن الثاني

والركن الثاني في النفقة العامة هو ان تكون النقود لشخص ادارى ، وقد علمت ان الاشخاص الادارية في التشريع الحديث هي الدولة والاقليم (المديرية) والبلدة (مدينة أو قرية) والمنشآت العامة ذات الشخصية الادارية *établissements publics* وهي تلك المصالح الاميرية التي تتمتع بشخصية ادارية مستقلة تحت وصاية الدولة *tutelle administrative* ومثالها في مصر الجامعة الاميرية ووزارة الاوقاف

واذن للوقوف على جملة النفقات العامة التي تصرف على مصلحة عمومية معينة في قطر من الاقطار أو على سائر المصالح العمومية فيه يجب ان نضيف ما تنفقه الدولة الى ما ينفقه الاقليم فالبلدان فالمنشآت العامة

الركن الثالث

والركن الثالث هو أن يكون الغرض من الاتفاق سداد حاجة عامة وهذا الركن يقوم على دعامتين : الوظيفة والضريبة ، كما ينظر اليها العلم الحديث . فقد صار من المقرر أن الوظيفة لم تنشأ لمنفعة فرد أو طائفة ، إنما انشئت لسداد حاجة عامة ، والاموال العامة هي إحدى الوسائل التي تستخدمها المصالح العمومية لبلوغ هذه الغاية ، وإذن كل ما يخرج من هذا المال يجب ان ينفق في هذا السبيل . كما ان الضريبة ، وهي اكبر ذخيرة للنفقات العامة ، يجب ان يستوى في احتمال عبثها ومغارمها كافة الرعية على السواء وبالتالي يجب ان يعود غنمها على

دعامتا هذا البناء

نشوء هذا المبدأ

كافة الرعية على السواء ، وأن تنفق حصيلتها لسداد حاجاتهم العامة . فاذا أجريت النفقة لمنفعة فرد او طائفة انهدم هذا المبدأ مبدأ المساواة في التكاليف العامة وفكرة تخصيص النفقة العامة للمنفعة العامة فكرة حديثة كحدائث المبدأين اللذين قامت عليهما . فقد كان المتبع في الممالك القديمة هو ضم النفقات العامة الى نفقات الملك الخاصة وترك كل تمييز بينهما وهذا ما يفسر سرية المالية العامة في تلك العصور . كما أتى على العلماء عصر كانوا يقولون فيه بأن صرف الاموال العامة في أى باب فيه منفعة محققة لانه على الاقل يدعو إلى تداول النقود وفي تداولها رخاء للرعية . هذا ما قال به في القرن السادس عشر في فرنسا العلامة Bodin وفي انجلترا Sir William Petty الذي اشترط تداول هذه النقود في داخل المملكة . وكان لويس الرابع عشر يعتقد ان النفقات الباهظة التي صرفها على سراى فرساي هي لمنفعة الشعب ، وأيده في ذلك فولتير ، لانها أدت الى انبثاث تسعة ملايين ذهباً بين الرعية .

ثم جاء الاقتصاديون (وعلى رأسهم آدم سميث وساي J. B. Say) فأظهروا خطأ هذه الفكرة في خلطها بين شيئين مختلفين جد الاختلاف : بين مجرد رد النقود التي جبيت من الرعية اليهم بطريق النفقة في غير ما منفعة عامة الا ما يزعمونه من نفع هذا التداول الاعمى ، وبين النفقة العامة التي ترمى عن هدى وحمد الى المنفعة العامة بطريق مباشر . فالنوع الاول ماحق للثروة القومية لانه لا يعود بمائدة على دافعى الضريبة الا من كان منهم من طائفة المقاولين مثلاً . كما ان الكتاب السياسيين من جانب آخر بدأوا يبرزون فكرة المصالح العمومية المجردة من الاتصال بذات الوالى أو الموظف القائم بها ، وميزوا بين نفقات الملوك ونفقات الدولة ، وقرروا وجوب المساواة بين السكافة في التكاليف العامة . وكان من تأزر نظر الاقتصاديين ونظر الساسة الوصول الى الفكرة الحديثة -- تخصيص النفقات العامة لسداد الحاجات العامة -- التي نصت

عليها صراحة بعض الدساتير كدستور الولايات المتحدة الأمريكية وكل الدساتير الفرنسية التي تعاقبت في أبان الثورة

ولكن ماهي الحاجة العامة ، أو ماهو معيار عموميتها ؟ هذا المعيار يختلف في العصور والافطار ، وهو الى الاصول السياسية أقرب منه الى الأصول الاقتصادية . فالحاجة العامة قد تكون حاضرة أو مقبلة فتعال الحاجات المقبلة التي تعنى بها الدول الحديثة بدافع التبصر نفقات الاستثمار dépenses de placement وهي كل النفقات التي تعود على الاجيال الآتية بزيادة في الايراد أو نقص في المصروف ، كالأشغال العمومية الكبرى التي تقوم بها الدولة لانماء الثروة القومية أو الإصلاحات الادارية التي ترمى الى نفس الغاية . وكما تكون الحاجة العامة مباشرة كحماية الامة من الغوائل الطبيعية كالفيضانات أو الغوائل البشرية كالحرب والجرام ، تكون غير مباشرة كأسعار البؤساء وترتيب معاش للعامل اذا أسن أو اصابته طامة فمعجز عن الكسب وترتيب رزق للعاطل حتى يجد عملاً . فهذه النفقات وان لم تحمل نفقاً مباشراً لمجموع الامة الا انها تحمل اليها بطريق غير مباشر نفقاً غير مشكوك فيه ، ولذلك يقطعون بعموميتها . ويذهب علماء الالمان ^(١) الى ان نفقات الجيش علاوة على نفقها المباشر في سلامة الدولة تنطوي على نفق للشعب غير مباشر فالجيش خير مدرسة لتدريبه على النظام في العمل والمثابرة في الخلق وهذه فضائل تزيد حياته الاقتصادية انتعاشاً وقوة . اذا علمت هذا ، وقضيت بوجوب توجيه النفقات العامة في سداد الحاجات العامة دون سواها ، فأى ضمانات تكفل صيانة هذا المبدأ وحماية الاموال العامة من توجيهها الى تغذية المنافع الفردية ؟ أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فالأمر ميسور وأما بالنسبة للسلطة التشريعية فالأمر يختلف فيه

ضمانات هذا
المبدأ

فالضمانة الكبرى ازاء السلطة التنفيذية هي أن نواب الأمة لهم الكلمة

(١) راجع Wagner « المالية العامة » الترجمة الفرنسية الجزء الاول من ٨٦ ومايلها

ازاء السلطة
التنفيذية

الأخيرة في اعتبار نفقة معينة ذات تقع طام من عدمه بما يملكون من الأذن بالاعتماد المفتوح أو ابطاله . وهذه هي القاعدة المقررة في كل الامم الدستورية ويرتبون في فرنسا على هذه القاعدة النتائج الآتية التي أقرها قضاء مجلس الدولة . أولاً : أن وزيراً من الوزراء لا يملك أن يمنح من وفورات وزارته مكافأة لفرد أو اعانة لمشروع أو مدداً لعمل يتولاه الافراد الا بأذن من البرلمان والا كانت المنحة باطلة قانوناً . ثانياً : انه اذا تبين لقاضي المحاسبة Juge des Comptes أن مبلغاً أنفق في منفعة ذاتية وأسند مغالطة وتضليلاً الى اعتماد مأذون به حكم على الصارف له برده اذا كانت الصبغة الشخصية للنفقة ظاهرة ، فاذا كان النعم العام مشكوكاً فيه ، وكان الاعتماد من المرونة بحيث يحتمل الأمرين ، طلب من السلطة التي أقرت الميزانية (البرلمان أو مجلس المديرية أو المجلس البلدى) تفسيرها لهذه النفقة ، وبني حكمه على هذا التفسير

ازاء السلطة
التشريعية

وأما ازاء السلطة التشريعية فلنميز بين الدولة والاشخاص الادارية التي تليها (المديرية والبلدة) . فبالنسبة لبرلمان الدولة يتوقف الضمان على شيئين : أولاً — وجود نص دستوري يحرم على نواب الامة أن يعتمدوا نفقة لمنفعة فردية كما فعل دستور الولايات المتحدة ^(١) ، أو نص دستوري يحرم اعتماد انواع معينة من النفقات كصرف اطانات لجمعيات أو احزاب سياسية أو جماعات دينية الخ ، أو يشترط لجواز اعتماد انواع معينة من النفقات الحصول على أغلبية مخصوصة أو مصادقة من الشعب بعد استفتاءه ثانياً — تخويل المحاكم حق فحص دستورية القوانين بما فيها قانون الميزانية وهذا ما يتمتع به قضاة الولايات المتحدة فلمهم أن يحكموا بعدم دستورية اعتماد وارد في قانون الميزانية ويحرموا على السلطة التنفيذية أنفاقه لمخالفته للنص الدستوري السالف الذكر

(١) الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الاتحادي قررت ان لا تنفق حصيلة الضريبة الا في المرافق العامة «for the general welfare of the U.S.»

ويعاب على ذلك أن تقدير عمومية النفع من خصوصيته تنتقل من الهيئة التشريعية الى الهيئة القضائية ، ولا يسلم القاضي مهما بلغ تجرده ، وصمت عدالته من الانحياز - من حيث لا يشعر - الى الافكار الشائعة في الطبقة الاجتماعية التي درج فيها^(١) اما ازاء السلطة التشريعية في الاقليم أو البلدة (المجلس الاقليمي والمجالس البلدية) فالضمانات متوافرة : ففي دول كبلجيكا وايطاليا وهولنده وبروسيا ، ومصر ، للحكومة المركزية اشراف بعيد المدى يجيز لها فيما يجيز الغاء الاعتمادات التي تفتحها هذه المجالس اذا رأت فيها منفعة فردية أو خروجاً عن القانون . وفي انجلترا لبس للحكومة المركزية هذا الحق غير أن المحاكم اذا شكا اليها احد دافعي الضريبة من أهل الاقليم أو البلدة أن تحكم بالغاء مثل هذه الاعتمادات . أما في فرنسا فتوجد الوسيطتان : فللحكومة المركزية الاشراف وحق الالغاء ولدافعي الضرائب الالتجاء الى المحاكم الادارية لنفس الغاية

انتهينا من النظر في أركان النفقة العامة حسبما ينظر اليها العلم الحديث . ولما كانت الضريبة هي اكبر مصدر تستقي منه الدولة نفقاتها العامة فقد اكتسبت النفقة العامة صفات خاصة من اتصالها بهذا المصدر

خواص النفقة العامة التي تستمد منها الضريبة

فالخاصة الاولى التي تستعيرها من الضريبة هي ضرورة الاذن بها من نواب الامة كأذنهم بالضريبة . ولقد نشأ حق المجالس النيابية في الاذن بالضريبة قبل أن ينشأ حقها في الاذن بالنفقة وبعد أن استتب لها الحق الاول شرعت تتدخل في مراقبة الاتفاق فصارت تعتمد مبلغ نفقات الدولة جملة واحدة (انجلترا في القرن الثامن عشر)^(٢) ثم تدرجت الى اعتماده بابا بابا ، وفصلاً فصلاً . وسنطلع

الخاصة الاولى : الاذن بها من نواب الامة

(١) راجع The Exchequer للعلامة R.G. Hawtrey ص ١٨ وما يليها

(٢) راجع مؤلف العلامة لامبير Lambert «حكومة القضاة ومحاربة التشريع الاجتماعي في الولايات المتحدة» الذي يشرح فيه مبلغ تأثير الحاكم الأمريكي بنظريات السياسية والاجتماعية في كل المشكلات الاجتماعية التي تتولى الفصل فيها.

على هذا التطور في دراسة الميزانية (الكتاب الثالث)

الخاصة الثانية:
شؤون نفقة الامة

والخاصة الثانية التي تستعدها النفقة من الضريبة هي ضرورة شمول نفقة الامة جميعا . فكما يجب أن تستوى الكافة في احتمال عبء الضريبة يجب بالمثل أن تستوى في اغتنام نفع النفقة بلا تمييز بين الافراد أو الطبقات أو الاقاليم فلا يجوز أن تحابي طبقة على طبقة لان ماتدفعه من الضرائب للدولة اكبر مما تدفعه الاخرى ، ولا يجوز لاقليم أن يطالب من اتفاق الدولة بنصيب أكبر من نصيب اقليم آخر لان حصته في ضرائب الدولة أضخم من حصة الاقليم الآخر وهذا المبدأ يستند الى الفكرة الحديثة في الضريبة والدولة على السواء . فالفكرة الحديثة في الضريبة هي أنها ليست ثمنا لخدمات تؤديها الدولة لرعايتها وتؤتي كل فرد منها بقدر الثمن الذي دفعه ، بل هي فقط وسيلة لتوزيع التكاليف العامة على الافراد بنسبة ميسرة كل منهم ، ولا يترتب عليها أى التزام من جانب الدولة — لفرد أو طائفة أو اقليم — بحصة معينة من النفقات العامة ، حصة تتناسب مع مبلغ الضريبة .

والفكرة الحديثة في الدولة هي انها انما تركز على التضامن الاجتماعي Solidarité sociale بين جميع الافراد وجميع الاقاليم المكونين لها ، وهذا التضامن يتنافى مع إثارة فريق على فريق — أو اقليم على اقليم — بحصة أكبر من بر الدولة لانه أكثر ميسرة فأجزل خراجا

الخاصة الثالثة:
مرونتها

والخاصة الثالثة للنفقة العامة هي مرونتها élasticité كرونة الضرائب أى أن قدرة الدولة على الاتفاق قابلة للتوسع كقدرتها على فرض الضرائب . ولا حد لهذه القدرة ، وهذه المرونة في الاتفاق ، إلا مبلغ الثروة القومية من الكثرة أو القلة وما تفيئه هذه الثروة على خزائن الدولة

هذه أهم خواص النفقة العامة التي اكتسبتها من مصدر الضريبة ، وعرفنا من قبل اركانها الثلاث وبذا نكون وقفنا على كنه النفقة العامة ، ونبدأ بعد بدرس ترتيب المرافق التي تتجه لسدادها هذه النفقات

الباب الثانى

ترتيب المرافق التى تنفق فيها الدولة

الترتيب التاريخي : نظرية (باستابل) - ترتيب المرافق حسب طبيعتها الخاصة : نظرية (آدمز) -
ترتيب المرافق حسب المنتفعين بها ودرجة الانتفاع : نظرية (بلون)

جدة الاتفاق
ومعياره

قلنا فى المقارنة بين الاقتصاد الحكومى والاقتصاد الفردى أن الفرد يتعرف أولاً مقدار دخله ثم يحدد اتفاقه طبقاً لهذا الدخل ، أما الدولة فتقدر أولاً مجموع النفقات التى ينبغى لها اتفاقها ثم تدأب على أن تجعل حصيلتها من الضريبة ومن الموارد الأخرى تفي بهذه النفقات ؛ ذلك لأنه لا يوجد قيد قانونى على الدولة فى استيادتها الضرائب من رغيثها . وقلنا أنه بالرغم مما يستتبعه هذا من مرونة الضريبة ومرونة النفقة العامة فإن هناك حداً مالياً لا تملك الدولة تجاوزه ، وهو مبلغ ما تقيته الثروة القومية من الربح على أفراد الرعية . فهذا الربح - هذا الدخل القومى العام - قل أو أكثر ، خاص أو عاماً ، هو معيار قدرة الدولة فى الاتفاق .

إذا عرفنا هذا فهل هناك اعتبارات تتأثر بها الدول فى تقدير جمة ما ينبغى لها اتفاقه ، ماهى العوامل التى تؤثر فى مستوى الاتفاق فترفعه أو تخفضه ؟ وإذا عرفنا مجموع ما يوسع الدولة اتفاقه فكيف نوزعه على المرافق المختلفة التى تتولاها الدولة ، توزيعاً راعى فيه الأهمية النسبية لكل مرفق ، بعبارة أخرى هل فى الامكان أن نرتب المرافق العامة ترتيباً يحيزلنا أن نفاضل بينها فى الجود عليها ، أو تؤثر بعضها على بعض ، إذا قصر الدخل عن الوفاء بها جميعاً ؟

التوزيع على
المرافق المختلفة

أما الاعتبارات التى تؤثر فى مستوى الاتفاق الحكومى صعوداً وهبوطاً

— اعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية — فسوف تتجلى لنا في سياق تحليلنا
لاسباب ازدياد النفقات العامة ، في الباب الآتي . وأما ترتيب المرافق العامة
بحسب اهميتها النسبية فهذا موضوع هذا الباب

ستوارت مل

اشهر تقسيم لدى علماء الانجليز هو تقسيم العلامة (جون ستوارت مل)^(١)
الذي عمد في الفصول الاخيرة من كتابه « أصول علم الاقتصاد » الى ترتيب
المرافق التي تتولى الدولة سدادها الى مرافق تتولاها وجوبا وأخرى تتولاها
خياراً ، فوضع الدفاع مثلاً في الطائفة الاولى والتعليم في الطائفة الثانية غير أنه
عاد فأنقص من صلاحية هذا التقسيم بتقريره أن كل الجهود التي تقوم بها الدولة
— حتى جهودها الخيارية — لا تقبل عليها بمحص اختيارها بل يوجد دائماً في
طيات هذا الخيار عنصر الزامي هو الذي دفع الدولة الى توليها . واذن يستقر
رأيه في النهاية على أن كل المرافق التي تتولاها الدولة هي مرافق وجوبية وانما
توجد درجات متفاوتة في هذا الوجوب . وهذا القول لا يقدمنا كثيراً في ادراك
الترتيب المنشور .

روشر

أما العلامة الالماني (روشر)^(٢) فتقسيمه أقرب مشابة الى وجوه الاتفاق
الفردى فكما أن الفرد ينفق في اللازم أولاً ثم في النافع ثم في الزخرف من
الكاليمات كذلك المرافق التي تنفق فيها الدولة تتبع هذا الترتيب الثلاثي .
ويؤخذ على هذا التقسيم أنه لا يحل عقدة هذا المطالب ، فقد بقي أن نضم في كل
قسم طائفة من المرافق العامة ، وفي هذا الوضع حكم على قيمة هذه المرافق . فإذا
وضعت مرفقا في قسم الزخرف نزلت به من هذه العناية الى مكان غير أمين ولا ثابت
واذن لا يكون علميا هذا الترتيب الذي يستند الى عبث التقديرات الذاتية المتباينة
لذلك أراد الاستاذ (باستابل) ان يتقى عبث التقديرات الذاتية القائمة على
العواطف والاهواء ، فنظر الى ترتيب المرافق العامة نظرة تاريخية ، وجعل معيار

باستابل

(١) راجع كتابه (Principles) الجزء الخامس . الفصل الاول والثاني

(٢) راجع (باستابل) ص ٤٧

الترتيب هو نشوءها التاريخي . فالمرافق التي تولتها الحكومات قبل سواها لها عنده المنزلة الاولى ، لان أثرها في عمارة الدولة لا بد أن أكبر من أثر المرافق الاخرى فترتيبه اذن للمرافق العامة يتبع نشأتها التاريخية .

الترتيب التاريخي : نظرياً باستايل

وهذا هو الترتيب الذي أدلى به العلامة (باستايل) مع ما هو جدير بالتأمل من ملاحظاته على كل مرفق :^(١)

المرفق الاول : مرفق الدفاع

مرفق الدفاع

هذا المرفق أقدم مرفق تولته الحكومات وهو أول حلة لوجودها وقد زاد اتفاق الدول عليه زيادة مطردة ويرجع هذا الازدياد المستمر الى سببين : أولاً ، توزيع العمل توزيعاً أصبح سنة كل أمة آخذة بأسباب الرقي وصار يقتضي أن فئة من الأمة تقف جهودها وأعمارها على حذق الفنون الحربية . ثانياً ، سرعة تطور الاكتشافات العلمية في معدات القتال مما يحتم تغييرها من وقت لآخر والاتفاق على هذا المرفق ينقسم الى شطرين : الشطر العادي وهو الاتفاق المخصص لزم من السلم في تجنيد الجنود وتدريبهم وربط أجورهم ومعاشهم وفي ادخار الذخائر الحربية من أحدث صنوفها والاحتفاظ بها . والشطر غير العادي وهو الاتفاق في أبان الحرب على الممارك التي يشتغل لظاها وما يتلوها من خسارة الجند والذخيرة ودمار الديار . فلكي تقدر تكاليف الحروب في دولة يجب ان تضم الشطرين أحدهما للآخر حتى تصل الى تقدير صحيح .

ويفاضل باستايل بين نظامين في التجنيد من حيث أثرهما في الاتفاق : نظام الجيش المتطوع المأجور (النظام الانجليزي) ونظام الجيش المجند اجباراً بلا أجر (النظام الالماني) . ويرى ان النظام الثاني يمتاز على الاول بقلة كلفته ،^(٢)

(١) راجع Bastable (المالية العامة) ص - ١٤٩ ٥٧ .

(١) أحصى أحد علماء الالماني في عام ١٨٨٣ ان تكاليف الجيش الانجليزي البالغ عدده يومئذ نحو مائتي الف كانت تربو على ستة عشر مليوناً من الجنيهات بينما تكاليف الجيش الالماني البالغ نصف مليون من الجند لم تكن الا ثمانية عشر مليوناً من الجنيهات .

ومن جهة أخرى فإن عموميته أى مريانه على الكافة بلا محاباة يخفف وطأته على النفوس المهذبة . غير انه يستدرك ان هناك تكاليف خفية ينطوى عليها نظام التجنيد الاجبارى العام ، فالشبان المجندون يتحملون ضريبة غير ظاهرة وهى تلك السنوات من شبابهم يقضونها فى الشككات ويحرم من ثمارها الانتاج القومى .

المرفق الثانى : مرفق إقامة العدل وبث الامن

مرفق العدالة
والامن

إذا كان مرفق الدفاع أقدم مرفق تولته الحكومات فإن مرفق العدالة والامن كان الدامة الثانية لبنيان الحضارة . وكلما أمنت الامم فى الحضارة زادت أهمية هذا المرفق

وفى بدء المجتمعات الانسانية كان للعادة حكم القانون فاذا خولفت كان المخالف آثماً يؤخذ بأثمه ، وإذا عرض شك فى وقوع المخالفة فصل فى الامر أعضاء القبيلة أو أهل القرية جميعاً . ثم نشأت الرياسة والامارة وأصبح الفصل فى الخصومات من واجبات الوالى أو امتيازاته يؤديه بنفسه أو يعهد به الى من يشاء . غير أن خضوع الطرفين لحكمه بقى اختيارياً — على الاقل فى الظاهر . وكان للقاضى أن يستولى منهما على أجر Rees نظير فصله فى الخصومة بينهما وثمناً لسلعة العدالة التى بذل فى اصطناعها بعض الوقت والجهد .

ثم تعاقبت الاجيال وانتقلت الامم الى الطور الثانى فى العمران وهو الذى أصبح فيه القضاء ملزماً طرفى الخصومة ، غير أن فكرة الثمن يدفعه المتقاضيان لقاضيهما مقابل عمله بقيت ، وترتب عليها أثر فى مالية الدولة ، وهو الاستغناء عن فرض مرتبات للقضاة اكتفاء بالرسوم يحصلونها من المتقاضين

ثم ظهرت مساوئ هذه الفكرة فتكفلت الدولة بنفقات القضاء ، المدنى والجناي على السواء ، اذ ثبت ان ما تنفقه على اقامة القسط بين الرعية هو أجل النفقات العامة طائفة على الرخاء القومى . فهذا المرفق شرط لدوام الثروة العامة وتجديدها ، فهو انما يغذى نفسه بنفسه بما يخلقه من الثروة

علي أن سنن الدول في الحصول علي الخدمات اللازمة لأداء مرفق العدالة اختلفت كاختلافها في الحصول علي الخدمات اللازمة لمرفق الدفاع . فانجلترا سلكت سنة غير التي سلكتها القارة الأوربية ، وكما ابتدعت ألمانيا نظام التجنيد المجاني فقد ابتدعت انجلترا نظام الخدمة القضائية المجانية . فالمخلفون من جانب وقضاة السلم من جانب آخر يؤدون بلا أجر ما تقوم به المحاكم الصغرى في القارة وحسبهم أجراً ما يتصل بعملهم من المسكنة والاعتبار وشعورهم بأداء واجب عام . وما تقتضيه انجلترا في هذا الباب تغدقه علي قضاتها ذوى المراتب فتضمن بذلك الحصول علي أفضل الكفاءات العلمية والقانونية من جهة ، وجعلهم بمأمن من كل تسويل أو فتنة من جهة أخرى

أما الدول الأوروبية فقد عمدت الى استخدام عدد كبير من القضاة وربطت لهم مرتبات ضئيلة لاتغرى ذوى الكفاءة الممتازة بتولى القضاء . غير انه مما يهون هذا النقص ان قوانينهم لصوغها في قالب متون صريحة جلية Codes ابسط شكلاً من الشريعة الإنجليزية التي يستنبطها القاضى استنباطاً باجتهاده وعلمه أما مرفق بث الامن بواسطة الشرطة فهو مرفق حديث النشأة . فقد كان المتبع قديماً ان المرء يكون علي بعض الالهبة لدفع الاذى عن نفسه ، أو يدفعه عنه ذووه ، ويرفع كل اشكال في النهاية الى المحاكم . أما الآن فقد أصبح محتوماً على الدولة ان يكون لديها قوة من الشرطة يئاطيها منع كل عدوان واقتياد كل معتد الى القصاص ، وإذا اضطرب حبل الامن في جهة ولم تهرع الشرطة الى قمع الشر قبل ان يستفحل اعتبر هذا وزراً كبيراً على الدولة .

ويرى باستابل ان هذا التغير في الشعور العام يرجع الى الاسباب الآتية :

- (١) ازدياد السكان ووفرته في بعض الجهات بحيث يسهل اختفاء المعتدين في غمارهم . (٢) نبذ عادة حمل السلاح طبقاً للعرف الاجتماعي الحديث .
- (٣) النظام الصناعي الحديث أدى الى ازدياد الثروة والاكثر من السلع الثمينة التي يتعذر تعييدها بالذات . (٤) ارتقاء وسائل النقل سهل فرار الجناة وأعجز

المجنى عليهم عن اقتفاء آثارهم ولكنه لا يعجز هيئة منظمة كالشرطة . والنتيجة المالية لهذه الاحوال هو الازدياد المستمر فيما تنفقه السلطة المركزية والسلطات المحلية على هذا المرفق .

ويتصل بالشرطة النظام العقابي ، نظام السجون ، وكان من أثر الاصلاحات التي نادى بها المصلحون في القرن الثامن عشر — بكاريا ، وبنظام ، وهوارد ، وخلفائهم — ان عظمت نفقات الدولة على هذا المرفق

المرفق الثالث : الرقابة الادارية على نشاط الافراد

الرقابة الادارية
على نشاط
الافراد

ما فتئت الدول منذ نشأتها تضع قيوداً على حرية الفرد وترقب نشاطه بعين الريبة والحذر . واتجهت هذه الرقابة في البداية الى حماية صواح ولي الامر . ثم جاءت الثورة الفرنسية في سنة ١٧٨٩ فكتسحت تلك الانظمة الاوتقراطية وأحلت محلها الحكم الديمقراطي الذي أيقن الناس بانشاءه اندثار كل القيود على حريتهم الفردية وفي الواقع اندثرت تلك القيود وتلك الرقابة الحكومية ، ولكن حلت محلها قيود أخرى ورقابة جديدة تتجهان الى حماية صواح المحكومين أنعمهم سواء في انجلترا أو في دول القارة .

فوضعت قوانين خولت لطائفة من الموظفين — يسمون « الادارة » في عرف أكثر الدول — الاشراف على كثير من مصادر رزق الافراد كالمناجم والمصانع وتجارة السفن وكل وسائل النقل ، وتجارة المواد الغذائية ، الى كثير من المهن والصناعات التي وضعت للمشتغلين بها أحكام خاصة . كما أذن للسلطات المحلية ان تسن ماشاءت من اللوائح التنظيمية للقاطنين في أرجائها .

والنتيجة المالية لكل هذا التدخل الحكومي هو تضخم الميزانية — ميزانية الدولة وميزانيات البلديات — بمرتبات الموظفين القائمين بهذا الاشراف وهذه الرقابة والاسباب التي دعت الى نشوء هذا المرفق هي :-

(١) ازدحام السكان في بقعة واحدة تبعاً لضرورات الحياة الصناعية يستلزم الكثير من الاشراف والتنظيم لا تفتقر اليه الحياة الريفية . فمثلاً لا محل لتنظيم

حركة المرور في الطرق الريفية ولكن لا مناص من تنظيمها في شوارع مدينة أهلة بالسكان . ومن ذلك تفتيش المنازل التي تضيق بساكنيها منعاً لما يحدثه فرط الازدحام من المساوىء الصحية والاجتماعية . (٢) وجدان الامم الحاضرة قد بلغ من التهذيب والثقيف ما لم يبلغه قط في جيل آخر ولذلك كثيراً ما يستعين بالقوة الحكومية لازالة المساوىء التي يقشع منها . من ذلك التشريع الذي يرمى الى التحقق من صلاحية السفن قبل ابحارها . (٣) الحركة الديمقراطية الحاضرة ألفت بمقاليده الحكم الى الطبقات التي لا ترى حرجاً في التدخل في أعمال الملاك والممولين وكبار التجار . (٤) ترتيب الموظفين للقيام بهذا المرفق لا يتم دفعة واحدة بل يحصل شيئاً فشيئاً بحيث تخفى ضخامة كلفته ويبقى ثقله المحقق جلياً يبهز الابصار

بقيت مسألة أخيرة : الى أى حد يجوز تبريز هذا المرفق من الوجهة المالية ؟ لا جرم أن النفع العام الذي ينشأ منه على الرعية هو أكبر ما يبرر تولى الدولة له ، غير أن هناك اعتبارات جدية بالنظر قبل الموافقة على امتداد هذا المرفق الى أبواب جديدة : (١) مبلغ ما يجديه الاتفاق من النفع وما يجلبه من الضرر بسبب زيادة الضريبة ، أيهما أكثر . (٢) امكان - أو عدم امكان - الاشتغناء عن تدخل الدولة بتكوين جمعيات حرة تؤدي هذا المرفق . فمثلاً نقابات العمال لماذا لا تعهد اليها بالاشراف على تنفيذ التشريع الصحي في المصانع بدلاً من موظفي الدولة وجمعيات المستهلكين هل يجوز أن تنوط بها الرقابة على المواد الغذائية والغش التجاري بوجه عام ؟ وبعد فأن في فرط تدخل الدولة أضعافاً لروح التعاون الشعبي ، وهذا عامل لا يجوز اغفاله . (٣) صعوبة التحقق من أثر الرقابة الادارية في مكافحة المساوىء التي انشئت لدفعها . فأطلاق القول بأن الدولة خير من الفرد أو الفرد خير من الدولة ، في العمل المنوط بكل منهما لا يقدمنا كثيراً ، ولكن الثابت الذي لا شك فيه هو أن جهود الطبيعة البشرية اذا لم تجد محركاً من الصالح الذاتي ، إلى ما يصحب العمل الحكومي من خطر ارتشاء الموظفين القائم به ، مما

يدعو الى التريث والهواادة في بسط نطاق هذا المرفق .

ونما يتصل بهذا المرفق مسألة أسعاف المعدمين على حساب الدولة Poor Relief هذه المسألة تنشأ عن أنه يوجد في كل أمة طائفة تعجز عن كسب قوتها ، أو تكف عن كسبه ، إما لعاهة طبيعية أو طاعة نفسية . فما يكون موقف الدولة ازاء هذه الطائفة ؟ من الأمم القديمة ما كان يتخاص من هذه الطائفة بأساليب جافية كالقتل والرق ، وفي القرون الوسطى تكفلت الكنيسة بجمع الصدقات وتوزيعها عليهم كما كان في ديور الرهبان مأوى لهم . أما في العصور الحديثة فقد انقرضت هذه النظم والأساليب أو كادت واضمحلت الصدقات الفردية ، فلم تجد الدول بدا من التدخل في الامر .

وتدخلها يستند الى الاسباب الآتية :

(١) ابقاء على كرامة رعايتها يجب على الدولة أن لا تترك أفقر طبقة فيها تهلك جوعاً وصبراً . (٢) من باب العدالة يجب على الدولة اسعاف المعدمين لأنها اذا تركت إسعافهم لصدقات الافراد فإن كرماء رعايتها يقومون بالعبء كله ، وبمخلاءهم لا يقومون بشيء ، وفي هذا توزيع غير عادل في التكاليف العامة : (٣) قد يقال ان السبب الحقيقي لفاقة المعدمين هو تملك ذوى اليسار لعوامل الانتاج وإذن يكون لهؤلاء على الأقل حق المطالبة بالقدر الأدنى من القوت الذى كانوا يصيبونه لو أنهم في حالة الفطرة ، وعلى ذوى اليسار أن يؤدوا لهم هذا فدية مما ينعمون به من مزايا المدنية . (٤) في النظام العقابى الحاضر يتمتع المجرم في السجن بمستلزمات الصحة من القوت والملبس والمأوى ، فأى تشجيع للأجرام اكبر من ترك ذوى الفاقة المعدمين خارج السجن يتلهفون على هذه الضروريات المعيشية فلا يصيبونها (١)

(١) اعترض بعض العلماء على نظام الاحسان العام بأنه يقتضى اعطاء الرزق لأناس لا يقومون بعمل وفي هذا معنى من معانى الشيوعية ، وأن الاحسان يضر بجمالة المحسن اليه المعنوية ، فضلا عن انه يضعف في الأمة الحاجة الى الاقتصاد والادخار . وهي كما ترى اعتراضات غير وجيهة اذا قورنت بالحجج التى يستند اليها نظام الاحسان العام

المرفق الرابع : مرفق التعليم ، والدين

كان تولى الدولة للتعليم في الأمم الغربية نتيجة طبيعية لاضمحلال نشاط الكنيسة. ففي القرون الوسطى كانت المعاهد الدينية تقوم بتعليم الشبيبة كما كانت تقوم بأسعاف البؤساء والمساكين . فلما استولت الدول الأوروبية على أكثر أموالها وأوقافها وحبوسها لم يكن هناك بد من تولى الدولة هذا المرفق أما التعليم الابتدائي فالمتفق عليه هو وجوب تولى الدولة له وإسداؤه للكافة بلا أجر لمن يؤوده هذا الأجر ، مع جواز إشراك بعض الأفراد في توليه مع إمدادهم بمدد مالى منها .

أما التعليم الثانوى فالمتفق عليه تركه لجهود الأفراد بلا معونة من الدولة لأن نفقه لا يشترك فيه الكافة وإنما ينصرف الى طبقة معينة هي أكثر من سواها ميسرة . وهناك نزعة حاضرة تتجه الى تقرير إشراف الدولة على المعاهد التى تسدى هذا التعليم واتفاق الدولة على الهيئة القاعة بهذا الإشراف .

أما التعليم العالى — التعليم الجامعى — فهو يتطلب وجوبا إطاعة الدولة المالية لأن جهود الجامعات لا تقتصر على تعليم الطبقة المومرة تعليما يدفعون ثمنه ، بل تتجه على الأخص الى البحث العلمى الذى يهذى فى النهاية الى اكتشافات وتحقيقات تزيد قوة الشعب الإنتاجية ، وترفع مستوى الثقافة فيه ، وتبين خير الوسائل لمعالجة المشاكل الاجتماعية التى ترتطم بها الدولة .

إما عن موقف الدولة إزاء الدين فإن الأمم القديمة كانت تتبع الدولة للكنيسة ، لا الكنيسة للدولة ، أما الأمم الحديثة فقد أجمعت على عكس هذا . والذى يهم المالى من هذا الأمر هو أن لكل جماعة حاجات دينية ، وهذه الحاجات يلزم لسدادها خدمات وجهود من نوع معين ، فإذا قامت الدولة بهذه الجهود أجرت على رجال الكنيسة مرتبات من الخزانة العامة ، وإذا تخلت عن حاجات الكنيسة ومعاهد الدين عالة على هبات الأفراد

والتطور التاريخى انتهى بالأمم الحديثة الى فصل الدين عن الدولة ولذلك

اعتبارات سياسية ليس من شأننا الكلام فيها ، اما الاعتبار المالى الجدير بالنظر فهو أن مرفق الدين اسهل المرافق العامة سداداً من تبرعات الافراد وهباتهم فلا ضرر عليه من ترك الدولة له ايثاراً للمرافق الاخرى التى لا تصادف من أرباحية الافراد ما يصادفه مرفق الدين

مرفق انماء
الانتاج القومى

المرفق الخامس : مرفق انماء الانتاج القومى

واجب الدولة فى العمل المباشر على انماء الانتاج القومى واجب اعتبره العلماء منذ عهد طويل من أهم المرافق العامة وقد كانت نشأة علم الاقتصاد وعلم المالية العامة مدينة لهذا الاعتبار . فالعلم « الديوانى » الذى ازهر فى المانيا فى خلال القرن الثامن عشر لم يكن يرمى الا الى توجيه موارد الدولة الى الوجهة الاكثر إنتاجاً ، كما أن علماء الاقتصاد فى فرنسا وانجلترا على السواء أجمعوا على القول بواجب الدولة فى مؤازرة الصناعة والتجارة . وكتابات الفيزيوقراطيين وآدم سميث ، التى دعت الى مبدأ إطلاق الدولة للرعية حرية السعى والعمل Laissez faire ، لم تصرف الدولة بالكيفية عن معالجة هذا المرفق إنما حذرت على نبذ المغالاة فيه لما قد تجرّه المغالاة من عرقلة الانتاج القومى أى عكس ما تبغيه الدولة ويجب ان نلاحظ ان كل ما تنفقه الدولة فى المرافق العامة - للجند والشرطة والتعليم^(١) والرقابة الادارية - يفضى فى النهاية الى انماء الانتاج ، غير ان المرفق الذى نحن بصددده يمتاز عنها بأنه يتناول الاتفاق بطريق مباشر على مؤازرة الصناعة والتجارة .

وهذه المؤازرة تحصل بطريقتين : مؤازرة الصناعة والتجارة بصفة عامة أو تمضييد صناعات معينة .

فمن النوع الاول ما تنفقه الدولة على نظام العملة وسك النقود ، وعلى

(١) ويرى السياسي الانجليزي Hume ان ما يوجب عناية الدولة بأمر الدين وينبر اتفاقها هو ما يغرسه فى نفوس الشعب من التمسك بفضيلة الامانة والصدق ويند التبذير والسفه ، وكلها فضائل مجدية على الانتاج القومى أعظم الجدوي

نظام المقاييس والمكاييل والموازين ، ونظام خاص للقضاء التجارى يمتاز بالسرعة والمضاء ، وعلى رعاية المواصلات ووسائل النقل كالبريد والتلغراف والمسالك الحديدية والطرق وترع الملاحة والمنارات والفنائر ومساحة الارضين ووضع خرائط صحيحة لكل بقعة ، وعلى القناصل فى الخارج ليكونوا عيونها على الاسواق الخارجية فيسترشد المنتجون ببياناتهم

ومن النوع الثانى : (١) ادخال صناعات أو زراعات جديدة وحمايتها برفع الرسوم الجمركية على مايرد منها من الخارج حتى يشتد ساعدها وتنهض الى مستوى المصنوعات والمحاصيل الاجنبية ، أو أمداد المنتجين بمدد من الخزانة العامة فى السنوات الاولى أو منح المكافأة لمن نجح من رعيته فى انشاء أو استيراد صناعة جديدة ونهض بها من غير معونة سابقة من الدولة . (٢) تشجيع الاختراعات بمكافأة المخترعين وصيانة حقوقهم ، وفى حكم الاختراع كل تحسين فى أساليب الصناعة يزيد جودة الصنف وينمى الانتاج . (٣) اقامة المعارض الدورية تحت رعاية الدولة ، او على نفقاتها اذا لم يتقدم الصناع والمنتجون الى اقامتها . (٤) انشاء معاهد نموذجية للصناعة والزراعة . (٥) امانة شركات النقل فى الافاليم الفقيرة التى لا نصيب منها كفاية تسكينها (٦) امانة المنامىء أو دور الائتمان Credit institutions بقروض من الخزانة العامة

نفقات ولي الامر
وعمال الدولة

المرفق السادس : نفقات ولي الامر وعمال الدولة القائمين بسلطاتها الثلاث ولباستابل هنا ملاحظة قيمة فى فرض الأجور لاعضاء المجالس التشريعية . فهو يرى أحد أمرين : اما مجانية العمل اكتفاء بكرامة القائمين به ، أو ربط أجور تناسب مع أهمية العمل وقدره . أما الشر الذى يجب الاحتراس من الوقوع فيه فهو ربط أجور ضئيلة تثبط الذين كانوا يقبلون العمل ابتغاء كرامته ، وتصد اقبال الكفاءات النابهة ، بينما تغرى الذين قبلوا العمل بالارثشاء تكلمة لأجرهم الضئيل .

ويختتم العلامة باستابل ملاحظاته على المرافق العامة بالنظر فيما ينبغى للسياسة .

توزيع المرافق
العامة

المركزية الاحتفاظ به منها . وما يجوز لها أن تعهد به الى السلطات المحلية ويرى باستابل أن هذا التوزيع للمرافق العامة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية كان وليد التطور التاريخي في كل دولة ، ووليد ظروفها وأحوالها الخاصة ، كتكوينها الجغرافي أو مزاجها القومي ^(١) غير أنه بالتأمل نستبين في طي هذه الخصوصيات اعتبارات نظرية عامة روعيت ، ويجب أن تراعى ، في هذا التوزيع

ما يخص السلطة
المركزية

فلا اعتبارات التي تحدد اختصاص السلطة المركزية هي أن كل المرافق التي تمس الأمة في مجموعها وباعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الحكومة المركزية : أولا لأن نظرها إلى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقا من الهيئات المحلية ، وثانيا لان لديها في عمالها ذكاء أعلى وكفاءة أنبه مما لدى الهيئات المحلية . وكل المرافق التي يستلزم احسان أدائها أن تسير في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة ونمط واحد يجب بالمثل أن تناط بالدولة ، لانه اذا كان في توزيع العمل قوة فأن في توحيدهم وأدماجه حيث يجب التوحيد والادماج قوة أخرى أما السلطات المحلية فيعهد اليها بالمرافق التي يتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة الآتية : (١) كونها تهم الاقليم أو البلدة لانها تنصرف الى رعاية شأن من شؤونها الخاصة . (٢) أو كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يأتاح

ما يخص السلطات
المحلية

(١) فهو يرى مثلا أن النظام المركزي الذي وضعت الثورة الفرنسية في سنة ١٧٨٩ لم تخلقه هذه الثورة بل كان الحكم الملكي القديم قد مهد له تمهيدا . وأن اللامركزية الألمانية ترجع الى التنافس القديم بين الولايات لألمانية الذي أخر اتحادها الى ما بعد منتصف القرن التاسع عشر والذي أغراها باستبقاء قسط كبير من استقلالها الذاتي حتى بعد اتحادها . وأن النظام المحلي الأمريكي الواسع النطاق انما كان نتيجة لازمة للنظام الاستعماري السابق له . وأن الفضل في وثبة ايطاليا الى لاتحاد ونظام المركزية الكاملة انما يرجع الى الحوادث التاريخية التي أحاطت بها في ابار تلك الحركة . ويستشهد على أثر التكوين الجغرافي والمزاج القومي بحالة سويسرا حيث طبيعتها الجبلية وشنف أهلها الشديد بالاستقلال جعل أنظمتها المحلية أكثر حياة وقوة منها في أية دولة أخرى

للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية ، لبعده المصدر الذي تنبعث منه الرقابة في الحالة الأولى وقربه في الحالة الثانية . (٣) أو كونها من المرافق التي يضربها توحيد النمط وإصلاحها تغييره تبعاً لحاجات الأقاليم المختلفة والبلدان المتباينة

مرفق الدفاع

وإذا طبقنا هذه الأحكام على المرافق العامة التي درسنا ترتيبها قلنا أن مرفق الدفاع يجب أن تتولاه الدولة ، أولاً لعموميته ، وثانياً لأنه يستلزم التنظيم على نمط واحد ، وأن مرفق إقامة العدل يجب أن تتولاه الدولة أيضاً برمته لهذين السببين والسبب ثالث وهو أقصاء القضاة عن المؤثرات المحلية ، وهم لا يكونون بمعصم منها إذا كان أمر تعيينهم وربط أجورهم بيد سلطات الأقاليم أو البلدة

مرفق العدالة

مرفق البوليس

أما مرفق البوليس فلكل من السلطتين الحق في تولى جانب منه . فاما حجة الحكومة المركزية في توليه فهي ان هذا المرفق يحتاج الى تنظيم متشابه في كل بلدان الدولة ، وثانياً لان بث الأمن في كل أرجاء الدولة مطلب يهم مجموع الأمة على السواء . وأما حجة السلطات المحلية فهي أنها أقدر على جعل رقابتها أدق ، وتكاليفها أقل ، من الدولة . وان صالح أهل الأقاليم أو البلدة في استتباب الأمن في ربوعها أكبر باعث لهم على صيانة هذا المرفق . وخير حل عملي هو توزيع هذا المرفق بين الهيئتين ، واقتسام النفقات بينهما ، مع توحيد نظام العمل بتشريع واحد يسرى عليهما على السواء

مرفق الأحسان العام

ومرفق الأحسان العام كان في البداية واجباً محلياً . وبمقتضى التشريع الإنجليزي للأحسان العام قبل إصلاح سنة ١٨٣٤ كانت القرية أو البراشيه parish هي الوحدة التي قام عليها هذا النظام برمته ثم كثر التنازع بين هذه الوحدات على تبعية الفقراء فكل تريد أن تنسب مولدهم الى الأخرى فراراً من الاتفاق عليهم . ولما أنشئت الوزارة المعروفة بمجلس الحكم المحلي Local Government Board صارت تفصل في كل نزاع يقوم بين دوائر الفقراء ، وتشرف على عملهم وتنظمه ، ولكنها أبقت الإدارة الفعلية للوحدات المحلية لأنها أقدر

على انقاذها .

مرفق التعليم

أما التعليم فالابتدائي منه يحسن فرضه على السلطات المحلية ، غير أن صالح الدولة في نشر درجة معينة من العرفان في مجموع الأمة يحتم مشاركة الحكومة المركزية في عبء الاتفاق عليه واشرافها على المعاهد التي تسديه ، أما درجات التعليم الأخرى فلا تسمح بهذه المحلية لا سيما التعليم الجامعي فالمجامعات صبغة قومية توجب اعتبارها عبئاً مركزياً

مرفق انماء الانتاج

وأما مرفق انماء الانتاج فهو أيضاً من المرافق الجائزة التوزيع بين السلطتين فالأعمال الاقتصادية التي ينطوى عليها إذا كان يغلب عليها الصالح العام تولتها السلطة المركزية وإذا كان يغلب عليها الصالح المحلي تولتها السلطات المحلية إلا ما كان منها يتكلف اتفاقاً تنوء به المالية المحلية فيجب أن تتولاه الخزنة العامة بالرغم من محليته

وأما بالنسبة لنفقات ولى الامر وعمال الدولة فالحد بين السلطتين واضح . فكل سلطة تتولى الاتفاق على موظفيها

نقد الترتيب التاريخي

هذا هو الترتيب الذى وضعه باستابل وأراد أن يتقى به عبث التقديرات الذاتية . والنقد الذى وجهه اليه العلامة (بلهن) Plehn^(١) هو أن ما أراد أن يتقي به من ذاتية التقدير قد وقع فيه من طريق آخر ، فبدلاً من أن يضم ترتيباً من عنده اعتمد الترتيب الذى فرضه قادة الأمم وساستها في كل العصور ، وهو تقدير — وان علا مصدره — غير معصوم من ذاتية التقدير

(١) راجع Plehn « المالية العامة » ص ١٨

ترتيب المرافق حسب الطبيعة الخاصة لكل مرفق :

نظرية آدمز^(١)

أما العلامة آدمز فقد رأى أن يرتب المرافق العامة بحسب الطبيعة الخاصة بكل مرفق ، وبنى على هذا الترتيب نظريته في أن سير الحضارة يؤدي الى زيادة الاتفاق في طائفة من المرافق وانقاصها في طائفة أخرى .

فرتب المرافق العامة الى فصائل ثلاث :

الفصيلة الاولى : مرافق دفاعية Protective functions

الفصيلة الثانية : مرافق تجارية Commercial functions

الفصيلة الثالثة : مرافق اصلاحية أو تعميرية Developmental functions

الفصيلة الاولى : المرافق الدفاعية

الفصيلة الاولى :
المرافق الدفاعية

أما المرافق الدفاعية فيمتد الاتفاق عليها الى ثلاث شعب .

١ — الجيش وشائر القوى الحربية ، لدفع الاعتداء من الخارج

٢ — البوليس والمحاكم ، لحماية النفس والمال . وكل الحقوق التي تضمنها

للإنسان القوانين والدساتير

٣ — الهيئات الادارية الأخرى الموكول اليها الدفاع عن انتشار الامراض

الطبيعية أو الاجتماعية .

فالشعبة الأولى هي الاتفاق الحربي : كان هذا المرفق أهم المرافق في الأمم

القديمة وكان يستنفد الجانب الأكبر من مال الدولة ، وقد بلغ من أهميته أن

سائر مرافق الدولة الأخرى كانت تعتبر كملاحقات له وتوابع ولذلك كان يتولاها

الزعيم العسكري : حتى إذا تقدمت الامم في الحضارة قلت أهمية هذا المرفق

واضح لسلطان الزعيم العسكري . وإذا قلنا أن أهمية هذا المرفق تقل فلسنا

نعني بهذا أن ما ينفق عليه ينقص حتما بل قد يزداد أضعافا مضاعفة ، غير

١ —
الحماية من
الاعتداء الخارجي

(٢) راجع Adams « المالية العامة » ص ٥٥ وما يليها

أن نسبته الى مجموع الدخل القومى تنقص مما كانت عليه فى بداية الدولة ، ومن ثم يصبح عبئها على الافراد أخف وقرا

وقد يظهر هذا القول غريبا فى وجه ما نراه من ايمان الدول فى الاستعداد الحربى والاشراف فيه . غير أن هناك ملاحظتين تؤيد بهما هذا القول : الملاحظة الأولى ما قلناه عن النسبة الى مجموع الاتفاق ومجموع الدخل القومى . والملاحظة الثانية هى تسخير العلم فى الفنون العسكرية تسخيـراً أدى الى تحسين أسلحة الجيش وأساطيل البحر ، فجعل الحروب أقصر مدى وان كانت أكثر نفقة . فالحروب الحديثة انما يعقد النصر فيها للفريق الأحسن عدة ، الأعلى ذخيرة ، لالفريق الأكثر عددا . فهى ان زادت تكاليفها المالية فقد نقصت خسائرها البشرية . وهذا تفسير ما قلناه من انها صارت أخف وطأة من قبل .

ومن جهة أخرى فانه كلما أمعنت الامم فى الحضارة كلما زاد وجدانها تهذبا ورقة حاشية ، فتؤثر تسوية المشاكل بينها بالحسنى وأساليب السلم .

والشعبة الثانية من المرافق الدفاعية هى حماية النفس والمال بإنشاء شرطة وقضاة . وهذا المرفق ظاهر الأهمية غير أننا نلاحظ أنه لا يكلف الدولة ما كانت تقتضيه خطورته . وذلك لسببين : أولا ، لان مهمة الدولة لا تتجه الى حراسة كل فرد بالذات ، وانما تتجه الى انشاء حالة معنوية يسود فيها الشعور العام بالأمن والصون ، فهى تصطنع هذه السلعة — الامن العام — بالجملة كما يعبر التجار ، ولذلك كانت قليلة الكلفة وثانيا ، لانه بارتقاء الحضارة وتهذب الوجدان الاجتماعى تقوى عاطفة احترام الحقوق بين الناس ، وتقل من أجل ذلك الحاجة الى حماية البوليس للحقوق الفردية .

الشعبة الثالثة من المرافق الدفاعية هى حماية الامة من الامراض الاجتماعية وهى لا تقل خطرا عن حماية النفس والمال . غير أن أساليب القيام بها متنوعة وكثيرة . نذكر منها على سبيل التمثيل التعديلات التى أدخلت على نظام السجنون

— ٢ —
حماية النفس
والمال

— ٣ —
الحماية من
الامراض
الاجتماعية

بحقيقة للمبادئ الحديثة التي قررناها علم العقاب Penology . فبدأت دلائل العقاب ان الجريمة مرض اجتماعي ينبغي علاجه وقاية للامة من اذاه ، وان العقوبة يجب ان تتجه الى تحقيق هذه الغاية . وهذا يستلزم انشاء سجون أكثر كلفة وانشاء اصلاحيات ومدارس صناعية للاحداث والمتشردين . وفي السنوات الاولى يكون هذا العبء ثقيلاً على الخزانة العامة ، غير انه بمرور الزمن يتناقص تدريجاً بنسبة ما تبرأ الجماعة من مرض الاجرام ، ويزداد الانتاج بنسبة ما يعود الذين سبق أجرامهم الى صفوف المنتجين .

ومن وسائل الحماية من الامراض الاجتماعية القوانين الصحية الحديثة التي ترمي الى دفع الامراض ان تتسرب الى الجماعة ، او وقف انتشارها اذا بدأت ، أو منع اشوعها بما تفرضه على الاهل من التزام ومنهج معاشي مطابق لمقتضيات الصحة . وكذلك من وسائل الحماية انشاء مستشفيات للمعتوهين والمجانين لكف اذاهم عن الجماعة ، وترتيب الاحسان العام للمعدمين لقرب الشقة بين الفاقة والاجرام ، وسن قوانين المهاجرة منعاً للعناصر الفاسدة في الامم الاجنبية ان تنقل فسادها الى مهبجرها .

وبالجملة فأن كل جماعة معرضة لطائفة من الأمراض الاجتماعية يستلزم علاجها والوقاية من اذاهم تدخل الدولة والاستعانة بسلطانها . فما هو الاتجاه الاتفاق على هذه الشعبة ، هل يتجه الى الزيادة أو النقصان كلما تقدمت الأمة في الحضارة ؟ ما قلناه عن السجون الحديثة ينطبق على المعاهد الاخرى التي تولدت عن هذه الشعبة . ففي الدور الاول تكون كثيرة الكلفة باهظة النفقة ، غير أنه بنسبة ما تنجح في أداء ما أنشئت له ، وبشرط أن لا يطرأ تغيير جديد في كيان الجماعة - كانقلاب صناعي يترتب عليه تحول سكانها من الريف الى المدن ، أو وفود عناصر أجنبية سيئة المنبت - فان الاتفاق عليها يتجه حتماً الى النقصان

فالنتيجة العامة اذن في المرافق الدفاعية بشعبها الثلاث هي انقاص الاتفاق عليها وتخفيف عبئها المالي بنسبة ارتقاء الامة

الفصلية الثانية : المرافق التجارية

الفصلية الثانية :
المرافق التجارية

هي المرافق التي تؤدي الدولة بمقتضاها خدمات للأفراد كما يؤدي فرد لا آخر وقد يقال أن كل مرافق الدولة إنما هي خدمات تؤديها الدولة للرعية غير أن الفصلية التي نعتناها بالتجارية تتناول الخدمات التي تؤديها الدولة للأفراد بالتعيين وبطريق مباشر ، لسداد حاجاتهم الشخصية ، تمييزاً لها من حاجات الدولة الاجتماعية فيخرج منها إذن المرافق التي تؤديها الدولة لأنها لازمة لحياتها (المرافق الدفاعية) أو لعمارتها (المرافق التعميرية)

وجه تمييزها عن
المرافق الدفاعية

ووجه التمييز بين هذه الفصلية والفصلية الدفاعية أن هذه تستلزم استخدام قوة الدولة الاجبارية وتلك لا تستلزمها . فعمال الدولة في قيامهم بالمرافق الدفاعية ملزمون باتباع نمط معين ، لا حيدة عنه ولا خيار فيه ، والرعية ملزمون بالمثل بالخضوع له طوعاً أو كرهاً . فلا يمكن أن تنشأ بين الدولة ورعيته بصدد هذا المرفق علاقة البائع والمشتري ، إذ الدولة لا تبيع حمايتها للفرد ببيعاً بل تفرضها عليه فرضاً . وبدون هذا الاعتبار لا تنشأ « حالة الامن » التي أسلفنا الإشارة إليها . أما في المرافق التجارية فموقف الحكومة يغير هذا مغايرة كلية ، فليست حياة الدولة هي موضع الاعتبار بل صوالمح الافراد ، صوالمح قد تتولاها على السواء أدارات حكومية أو أدارات حرة

الشعبة الأولى

والدولة في توليها المرافق التجارية قد ترمى اما الى اسداء خدمة فقط (كمرفق البريد) أو الى تغذية مواردها (كمرفق المواصلات ^(١) أو التأمين ^(٢) أو الادخار ^(٣)) ولا تناقض بين الغايتين فلها أن تجمعهما معاً غير أنه يشترط في المرافق التي لا نبغى الدولة من ادائها الا مجرد اسداء الخدمة أن تتصل بحاجات

(١) السكك الحديدية ، التلغرافات ، التليفونات الخ .

(٢) أي قيام الحكومة بما تقوم به شركات التأمين

(٣) أي قيام الحكومة بما تقوم به المصارف لاسيما لتشجيع الادخار عند الطبقة العاملة وهذا

النوع من المصارف الحكومية معروف في أمريكا باسم Workingmen's Saving-banks

يشترك في الافتقار إليها كافة الشعب، بلامتياز بين طبقاتهم أو مرا كزهم وأن تكون من النوع الذى كلما تسم نطاق العمل فيه قلت الكلفة . وأحسن مثال لهذا النوع هو مرفق البريد الذى اجتمعت الدول على توليه حتى إذا خسرت فى الاتفاق عليه .

ومن المرافق التجارية شعبة استحدثت هذا النعت لاطبيعتها التجارية بل لاستطاعة الحكومة تحصيل بعض المقابل عليها من الافراد المنتفعين بها . فمثلا حفظ الرهون بتسجيلها ، أو منح جواز سفر ، أو رصف شارع ، أعمال ذات نفع لمجموع الامة وليست تجارية فى طبيعتها ، غير أننا ننعت هذا النعت ونضعها فى هذه الفصيلة لان الخدمة التى تؤديها تعود بطريق مباشر على فرد معين ولذا يجوز تحميله ثمن هذه الخدمة أو بعض الثمن ، اما فى صورة رسوم Fees أو أتاوى

الشعبة الثانية

Assessments وسندرس هذين النوعين فى باب موارد الدولة

ومن المرافق التجارية فى رأى بعض العلماء شعبة ثالثة تشمل اصمالا كاستغلال الغابات بالاتجار فى اخشابها ، والمناجم ببيع مستخرجاتها ، واستغلال المجرى المائية بتأجيرها للافراد ، وهلم جرا . غير أن مثل هذه الاعمال لا يمكن اعتبارها مرافق تجارية على اطلاقها . وانما تتوقف مرتبتها على مركز كل دولة . ففى الدول الحديثة التى تكون فيها الغابات والآجام غير وقيرة فتعنى بها الحكومة لاطمعا فى ريع عاجل بل لمنفعة الاجيال المقبلة ، لا يكون عملها هذا تجاريا بل يدخل فى الفصيلة التعميرية ، كما أن تولى الدولة للرى لعمارة الارضين وتركيزه أنتاجها يدخل أيضا فى عداد المرافق التعميرية

شعبة ثالثة مختلف فيها

والان ، بعد أن ميزنا المرافق التجارية الى هذه الشعب الثلاث ، نريد أن نعرف أثر الحضارة على جملة الاتفاق فيها ، هل يتجه الى الزيادة او الى النقصان ؟ ولننظر اليها شعبة شعبة

أثر ازدياد الحضارة فى المرافق التجارية

أما عن الشعبة الاولى ، المرافق التجارية البحتة كالبريد والمواصلات والتأمين وما شاكلها ، فأقبال الدولة عليها لا يؤثر فى مجموع الدخل القومى

فى الشعبة الاولى

لاتأثير في مجموع
الدخل القومي

زيادة أو نقصانا لان هذا الدخل يتسكون من دخل الافراد ودخل الدولة فما ينقص من دخل الافراد بتولى الدولة لهذه الصناعات يزد في دخل الدولة، فالدخل القومي اذن لم يترجح عما كان عليه من قبل . وهذا الاستنتاج يظل صحيحا حتى اذا استخدمت الدولة بعض هذه المرافق لتغذية مواردها برفع الثمن عن تكاليف الانتاج . فان ما يزيد في دخل الدولة من هذا المورد سيقابله تخفيض يعادله في ما تتطلبه من دخل رعيته عن طريق الضرائب

اذا ثبت ان ايمان الدولة في هذا الميدان الصناعي لا يؤثر في مجموع الدخل القومي زيادة أو نقصانا ^(٢) ، فما يكون مستقبل هذه الشعبة من المرافق التجارية ، وما يكون أثر ارتقاء الحضارة فيها : ألى زيادة اقبال الدولة على توليها أم الى أعراضها ، ألى زيادة الاتفاق فيها أم الى أنقاصه ؟

اتجاهها نحو
الاشتراكية

هذا الامر يختلف فيه بين العلماء : ففريق يرى في دخول الدولة في هذا الميدان الصناعي اتجاها نحو الاشتراكية ، ويرى ان الاشتراكية هي مآل الديمقراطية ومنتهاهها — مآلها الميمون الذي يجب ان تدلف اليه حثيثا ، والذي لامناس من انتهائها اليه وان طال السفر، وفريق يرى ان هذا الاتجاه الاشتراكي تحريف للانظمة الديمقراطية ، وصرف لها عن مقصدها الحقيقي وهو موازنة النشاط الفردي في ظل رعاية الدولة ، لاحتلال الدولة تدريجا محل الفرد .

أما العلامة آدمز فيرى — وهذا الخلاف قائم بين العلماء في تفسير تولى

(١) المفروض لاستقامة هذا الاستنتاج ان قدرة الادارات الحكومية في الانتاج والبراعة الصناعية لا تكون دون مستوي الادارات الحرة

(٢) وان كان يؤدي حتما وبداية الى تضخم ميزانية الدولة ، وميزانيات البلديات ، بظهور ما تنفقه على هذه المرافق في قسم المصروفات العمومية وهذه ظاهرة مشاهدة في مالية كل الدول الحديثة ؛ لاسيما انجلترا ودول القارة الاوروبية

ازدياد تولى
البلديات لها

الدولة لهذه الشعبة من المرافق التجارية — استحالة التنبؤ بشئ من اليقين عما يكون من أثر ارتقاء الحضارة في توسيع نطاقها أو تضيقه . على انه يجزم بالنسبة للسلطات المحلية على الاقل ان ارتقاء الحضارة سوف يفضي الى امعانها في تولى هذا النوع من المرافق التجارية والى زيادة اتفاقها فيه . وذلك لان قيام الشركات الغنية بسداد حاجات السكان المشتركة ، وميل هذه الشركات الى الائتلاف فالوحدة ، اقضاءاً للمنافسة وطمعاً في الاحتكار ، يعرض صوالم السكان للعبث والارهاق ويفرهم في النهاية بتكليف البلديات أداء هذه المرافق

ومما تكن قيمة هذا الاستنتاج فالثابت الذى لا مرية فيه هو أن هذه المرافق التجارية البهجة كما تستلزم الاتفاق تجلب الدخل ، الدخل المباشر ، وإذن يكون مدار الامر فى الحقيقة هو الموازنة الاقتصادية بين طريقتين فى سداد حاجات مشتركة للأفراد : طريقة الادارات الحكومية وطريقة الادارات الحرة ، أيهما أ كفاً وأجدي اذاً اتفقت كلتاهما مقداراً مساوياً لمقدار الاخرى . اما البحث فى جسامه هذا المقدار أو صفره ، واتجاهه نحو الزيادة أو النقصان ، فليس يعنى الباحث المالى ولا هو فى طاقته الجزم فيه

فى الشعبة الثانية

وأما الشعبة الثانية من المرافق التجارية وهى التى يدفع المنتفعون بها ثمناً مجازياً فى صورة رسوم fees أو أتاوى assessments فان ارتقاء الحضارة سوف يفضي حتماً الى اتساع نطاقها وازدياد الاتفاق عليها . ذلك لان ارتقاء الحضارة يصحبه ازدياد الحياة الاجتماعية اشتباكاً وتعقيداً ، فتجندم المشادة بين الافراد فيزداد طلبهم من الدولة احاطة حقوقهم وامتيازاتهم بسياج من الرسمية كالتدوين فى دفاتر رسمية والتسجيل فى سجلات خاصة واعطائهم أسناداً وثيقة تكفل الدولة صحتها وهلم جرا . كل هذا مقابل رسم fees يدفعونه ثمناً لهذه الخدمات الخاصة وكذلك الحكم فى الأتاوى assessments التى تجبى من الافراد امانة منهم لاعمال عامة عادت عليهم بنفع خاص كأكثر أعمال البلديات من رصف شوارع

ووضع المجارى وايصال المياه الخ . . فهذه الاعمال يتسع نطاقها باتساع المدن ونماؤها تبعاً لنمو الحضارة

في الشعبة الثالثة

اما المرافق التجارية التي وضعها بعض العلماء في شعبة ثالثة كاستغلال الغابات والري ، والمناجم وما شاكلها من المرافق ، فهي - كما قلنا - في الاقطار الحديثة تضمها الفصيلة التعميرية الآتية الكلام عليها ، وفي الاقطار القديمة تنطوي في الشعبة الاولى التي تقدم بيانها

الفصيلة الثالثة :
المرافق التعميرية

الفصيلة الثالثة : المرافق الاصلاحية أو التعميرية

هذه الفصيلة تشمل المرافق التي ترمى الدولة بتوليها الى رفع مستوى الجماعة فان العلم الحديث يفترض أن في مقدور الدولة - الى حد كبير - أن ترمم للناس أحوال معاشهم ، وأن تحوطهم بخير العوامل أثراً في نفوسهم ، وان بنيان الجماعة وخلق الفرد يتوقفان كثيراً على من ييدهم سن القوانين وأتقازها . وان الجماعة - كما يقول الفلاسفة - كائن ذو أدراك ، وقدرة على تخير ما يحيط به ، ومن ثم على توجيه نموه الذاتي الى الوجهة التي يختارها . فهذه الفكرة هي منشأ هذا النوع من النشاط الحكومي

مقارنتها
بالمرافق الدفاعية

وقد يقال أن كل مرافق تتولاه الدولة يفضى في النهاية الى الاصلاح الفردي أو الاجتماعي فلا معنى اذن لتخصيص طائفة من المرافق العامة ونعمتها دون سواها بهذا النعت . وهذا القول صحيح من بعض الوجوه ، فمثلاً حماية النفس والمال تنشئ حالة الأمن الضرورية لكل صلاح وعمران . غير أن هذه المرافق الدفاعية موجهة في الاصل الى اجتثاث شرور المجتمع ومساويه والى قمع النزعات الشريرة عند الافراد ، اما المرافق التعميرية فتأخذ الطيب في الطبيعة البشرية فتتعميه ، والصالح النافع في المجتمع فتزيده صلاحاً ونفعاً . فكل النوعين لازم لعمارة الدولة غير أن احدهما يعمرها بالقصاص والقمع والثاني بالاخصاب والزرع

ويترتب على هذا الأثر المختلف اختلاف في قانون الاتفاق لكل من
الفصيلتين . وقد عرفناه في الفصيلة الدفاعية حيث يقضى بأفلال الاتفاق فيها
كلما ارتقت الأمة في الحضارة والثقافة لوشك انقراض عناصر الفساد فيها .
أما لأجل معرفته في الفصيلة التعميرية فيحسن تمييز وجوه الصرف فيها إلى
خمس شعب :

وضعها في
خمس شعب

١ — مرفق التعليم العام

٢ — مرفق الترويض العام Public recreation

٣ — مرفق انشاء شروط قانونية وإدارية ومراقبة نفاذها لضمان سير
الصناعة الحرة في عدل وقسط

٤ — مرفق التحقيق العلمى Public investigation الذى يؤدي إلى
معرفة الجماعة لنفسها معرفة صحيحة

٥ — مرفق تنمية الموارد الطبيعية لثروة الدولة حيثما يستعصى ذلك على
الجهود الفردية وحدها .

وسنتبين سنة الاتفاق في كل مرفق :

١ — مرفق التعليم

١ —
مرفق التعليم

كان الاعتراف بهذا المرفق ، واضطلاع الدولة به ، نتيجة من نتائج الاعتراف
بنظرية التضامن الاجتماعى التى تقرر — فيما تقرر — ان تعليم الفرد أكبر نفعا
للجماعة منه للفرد نفسه . ودليلها على ذلك ما هو مشاهد في كل من عالم صناعة
أو فنا من كونه انما يصرف ملكاته وجهوده في خدمة المجموع ، ولا يكاد يصرف
في خدمة ذاته الا القليل النادر ، فالطبيب لا يعالج من مرض نفسه ما يعالج من
مرض الجماعة وهم جرا في كل ذى صناعة أو علم أو فن . غير ان هذا الاعتبار
وحده لا يكفي لفرض كل تفقات التعليم على الدولة . اذ لماذا لا يدفع كل متعلم
نمن تعليمه ، واذا تعذر هذا الا على ذوى الميسرة فلماذا لا يكون التمويل

على هبات الافراد وامدادهم ؟ يجب الاجابة على هذا تمهيداً لتقرير قانون الاتفاق في مرفق التعليم

أسباب فرضه
على الدولة

أما السبب الذى من أجله لا يمكن ترك ادارة التعاميم لجهود الافراد وحدها فهو أولاً عجز الجماهير فى الغالب عن وزن الكفاءات العلمية وأعطائها الاجر الذى يضمن دوام غرسها واستمرار تجديدها ، فيضمحل مستوى المعلمين ويقل النابه فيهم . وثانياً لان من الصناعات والمهن ما تستلزم المصلحة العامة ان يكون القائم بها على درجة معينة من الخلق والكفاءة ، فوجب تدخل الدولة لتحديد هذه الدرجات العلمية والفنية .

وأما ضرر اعتماد المعاهد التعليمية على هبات الاغنياء وعلى ما يدفعه لها ابناء الطبقة ذات اليسار فهو أن هذا يجعلها عالة على هذه الفئة ، ويصبغها بصبغة ارسقراطية ، فتتجدر جهودها الى خدمة صوايح هذه الفئة التى تؤتيها مؤونتها ، والتى لا يلج ابوابها الا ابناءؤهم ، فتنشأ فى الدولة ارسقراطية علمية لا تحنو على الانظمة الديمقراطية ولا تشد أزرها . فالدولة التى تريد الابقاء على كيانها الديمقراطي ومثلها الاعلى فيه لا تملك أن تضن بالاتفاق السخى الفياض على كل مراتب التعليم ودرجاته

اذا تبين هذا فقد وضحت سنة الاتفاق على هذا المرفق - فى كل الامم التى تعنى باستبقاء نظامها الديمقراطي وإبلاغه أرقى مراميه - فى الازدىاد المطرد باطراد رقى الحضارة ، ازدىاد هو نفسه رمز حيوية الامة

٢ - مرفق الترويض العام

- ٢ -

مرفق الترويض
العام

ما ذكرناه عن مرفق التعليم يكاد ينطبق على مرفق الترويض . فبعض ما يسمى ترويضاً هو من خير اساليب التعاميم كالموسيقى ، والدراما ، والفن ، ومتاحفه ، والكتب ودورها العامة . وبعضه يهيء للراحة والرفاهة كالمتنزهات العامة . وبعضه يزيد احساس الرعية برونق الحياة وبهجتها باحاطتهم بكل ما هو جميل نفم كتنسيق المدن وتجميل الطرق العامة

ولا شك أن النزعة الاجتماعية في الحكومات الحاضرة ستفضي حتما إلى زيادة الاتفاق في هذا المرفق زيادة يظهر أثرها على الأخص في ميزانيات البلديات

٣ - مرفق الاحتفاظ بشروط عادلة في استغلال الصناعات الفردية

-٣-
إيجاد شروط
عادلة في الصناعة
الحرّة

أتى على الاقتصاديين عصر كانوا يحرمون على الدولة أن تتدخل في كيفية استغلال الأفراد لصناعاتهم وموارد رزقهم بأكثر من قيامها بحماية الملكية وتنفيذ العقود . ثم تعاقبت الثورات الصناعية فأبدلت النظام الاقتصادي القديم الذي درجت عليه الأمم قرونا طويلة بالنظام الحاضر الذي صار يتم على الدولة أن تتدخل في كيفية استغلال الأفراد لصناعاتهم باحاطة هذا الاستغلال بقيود ورقاية تكفل صيانة الصالح العام . وأساليب هذا التدخل كثيرة نذكر منها اثنين هما أجلاهما شأنًا : أولاً ، وضع تشريع لتحديد نطاق المنافسة دفعاً للعواقب السيئة التي قد تترتب على التماهي فيها . ثانياً ، بالنسبة لبعض الصناعات التي تحدث فيها المنافسة أسوأ العواقب ، إنشاء لجان تشبه المحاكم Quasi-judicial Commissions تتولى الإشراف على هذه الصناعة وتشترك في إدارتها ، ممثلة للصالح العام

تشريع المصانع

فالنوع الأول أهم مظاهره هو التشريع المعروف بقوانين المصانع Factory Acts الذي يحتاج أنفاذه إلى مفتشين للمناجم والمصانع للتحقق من سير العمل فيها طبقاً لمقتضيات هذا التشريع . وهذا النوع كما هو ظاهر شبيه بمرفق البوليس وله طبيعته ، ويسرى عليه إذن حكمه ، وهو تناقص الاتفاق عليه بقدر ما ينجح في بلوغ الغرض الذي يسعى إليه . غير أنه يمتاز عنه بهذه الخاصة : وهو أن نجاحه يرفع المستوى الأخلاقي في عالم الصناعة ، فيخلق الحاجة إلى تنظيم أدق وأقرب إلى المثل الأعلى في العدالة . ونتيجة ذلك طبعاً زيادة الاتفاق .

« اللجان »
الحكومية

وهذا هو أيضاً الحكم في النوع الثاني : ففي صناعة كالسكك الحديدية الداخلية ثبت من تجارب الدول جميعاً أن ترك ميدانها مفتوحاً للمنافسة الحرة يفضي إلى مساوئ سياسية واجتماعية وصناعية . واستقر اجماعها الآن على وجوب

أحد أمرين. أما تملك الدولة لها ، وأما إشرافها الدقيق الدائم بإنشاء لجان حكومية تشترك مع مجالس الإدارة في العمل ، وتمثل فيها الصالح العام .
ولست الحاجة الى طريقة اللجان قاصرة على صناعة المواصلات الحديدية فان النظام الاقتصادي الحديث يدفع الى تكديس رؤوس أموال كبيرة في كثير من الصناعات ، والى توحيد القوى ، وتنتهي هذه الحركة الى الاحتكار الفعلي المستتر .
فهذه الفكرة « فكرة اللجان » Commission idea التي بمقتضاها تنتحل الحكومة لنفسها حق التمثيل في إدارة أية صناعة صيانة لصالح الجمهور .
لابد ان يتسع نطاقها كلما زاد الخطر على الصالح العام من اتساع الصناعات الكبيرة ، ويترتب على ذلك حتما زيادة الاتفاق على هذا المرفق

٤ — مرفق التحقيق العلمي العام

— ٤ —
مرفق التحقيق
العلمي العام

معرفة الاحوال الحاضرة على حقيقتها ، والتأكد من اتجاهها المستقبل ،
المفاضلة بين الانظمة المختلفة والسياسات المتباينة ، يستلزم دراسة دقيقة واسعة النطاق ، تستنير في كل خطوة من خطواتها بالاحصاءات المضبوطة الشاملة .
والدولة أقدر من الافراد على القيام بهذا المرفق : أولا لانها أبعد منهم عن التأثير بالصالح الذاتي ، وثانياً لان لها في إشراف عمالها على شؤون الرعية وإطلاعهم اليومي على أحوالهم دقيقة وجلبها خير معوان على جمع المعلومات الصحيحة واحصاء الحقائق فيها وإيفادها إلى مستودعها الأخير : « مصلحة الاحصاء »
ويرى العلامة آدمز أنه إذا استثنينا مرفق التعليم فإنه لا يوجد مرفق من المرافق التعميرية يفعل في تقع الدولة وهدايتها ما يفعله مرفق التحقيق الاحصائي . وان الدول الحديثة سوف تضمن في الاتفاق عليه كلما أمنت في الحضارة وازدادت مشكلاتها — الاجتماعية والاقتصادية والسياسية — غموضاً وتعقيداً

— ٥ —
مرفق تنمية
موارد الدولة

٥ — مرفق تنمية موارد الدولة الطبيعية حيثما استعصى ذلك على جهود الافراد
هذا المرفق يشمل ضروب النشاط التي تستلزم استخدام رؤوس الاموال

العامة والتي يسميها العرف «أشغالاً عمومية» Public works وإذا اتبعنا أكثر الآراء اعتدالا حكمنا بأن هذه «الاشغال» يجب ان تمتد الى كل الاعمال المحققة النفع للامة التي لا تنجح في اجتذاب رؤوس الاموال الخاصة أما لان الربح منها غير محقق ، أو لان وقتاً طويلاً لا بد أن ينقضى قبل أن تؤتى ربحاً . ومن أمثال ذلك فلاحه الغابات ، وتدير الرى ، وتذليل الملاحة فى الانهار ، وانشاء الترع ، والمراسى ، والمنائر وغيرها من الاعمال التي بقدر ما تنفئ النفع الجزيل على الجماعة بقدر ما يعجز الفرد عن استدرار ريع منها له خاصة . وظاهر ان هذا النوع من الجهود سيوسع نطاقه بازدياد الحضارة ونماء السكان وموالات الابتداع فى الصناعات والفنون

هذه نظرية العلامة (آدمز) فى ترتيب مرافق الدولة ترتيباً يبتغى به بيان سنة الاتفاق فى كل مرفق تتولاه دولة تسير بشعبها فى سبيل الحضارة والعمران . ونظريته تتلخص كما رأيت فى ان الاتفاق على المرافق الدفاعية يجب ان يتناقص ، فاذا استمر فى الازدياد فهذا يشير الى أحد أمرين : أما الى سوء الادارة وفساد الاساليب المتبعة فى أنجاز هذه المرافق ، وأما الى طروء عوامل غريبة فى المجتمع يجب التدقيق فى استبانتها والعمل على اتقانها . وأما المرافق التجارية فموقف النظرية أزاءها موقف حياد ، غير انه بقدر ما تتعهد سداد حاجات عامة مشتركة فالأرجح فى شأنها اتساع النطاق وزيادة الاتفاق للأسباب السالفة الذكر . وأما المرافق التعميرية بكل مظاهرها فسبيلها فى الامم الحية النامية الى اتساع المجال وزيادة الاتفاق ، فاذا وقفت هذه الحركة أو تراجعت الى الوراء فهذا فى الغالب رمز ضعف فى حيوية الامة .

مخالصة نظرية
آدمز

ويؤخذ على نظرية آدمز انها لا تتناول من المرافق العامة الا ناحية واحدة وهى اتجاه الاتفاق فيها الى الزيادة أو النقصان ، وما يشير اليه هذا الاتجاه . ولكن الحقائق العلمية لا يمكن استكشافها دفعة واحدة ، وانها لميزة لنظرية من

نقد النظرية

النظريات ان تنجح في أنارة جانب منها .
غير انه يستدرك عليها في موضوعها ان قانون الاتفاق الذي قرره في شأن
المرافق الدفاعية لا يسرى الا على جانب منها وهو مرفق البوليس وبث الامن .
أما المرفق الحربى فان ارتقاء حضارة الامة وارتقاء ثقافتها لا يفضى بمفرده الى
انقاص الاتفاق فيه . انما امر انقاصه يتوقف على بلوغ الامم المجاورة — والامم
الأخرى النائية — نفس المستوى فى الحضارة والتفاضة ، المستوى الذى يحدوها
جميعاً الى الاخلاص الى السلم والكف عن العنف والبغى .
كما ان مرفق البوليس نفسه لا يتجه حتماً الى النقصان . فأن المشاهد فى الامم
الحديثة انها تمهد الى هيئاتها التولىسية بأعمال أخرى غير حماية النفس والمال ،
أعمال تدخل فى فصيلة المرافق التعميرية ، كتلك التى مر ذكرها فى الكلام على
تشريع المصانع والهيئة القائمة بأنفاذه . ولا جرم أن تسرى على هذه المرافق
سنة الاتفاق التى قررتها النظرية بشأن الفصيلة التعميرية .
ولما كانت نظرية آدمز كما قلنا لا تتناول من المرافق العامة الا ناحية واحدة
فقد وجب ان ننظر اليها من ناحية أخرى ، وهوما طالج العلامة كون Cohn
وبلين Plehn حيث رتبا المرافق العامة من حيث عموم أو خصوص النفع بها ،
وتكافؤ هذا النفع مع اعباء الضريبة

(١) System der Finanzwissenschaft ترجمة جامعة شيكاغو ص ٢٢٢ ومايلها

(2) Public Finance ص ٢٦ ومايلها

ترتيب المرافق حسب المتقربين بها ودرجة الاستفادة

نظرية (كونه) Cohn و (بلين) Plehn

تميز المرافق
العامة الي أربع
مراتب

يرى العلامة (كون) و (بلين) ان المرافق التي تتولاها الدولة تقع في اربع فئات : الاولى تلك المرافق التي تخدم الافراد بالتعيين ، وتمنحهم منفعة معينة تعييناً يسمح بتكليف كل من اغترف نصيباً من هذا النفع ان يحتمل نصيبه من عبء تكاليفه . والثانية تلك المرافق التي تنشر منفعة عامة على كافة الرعية ، بحيث يستحيل ان نخصص كل فرد بسهم من هذا النفع وبسهم يعادله من تكاليفه ، فلا مناص اذن من ان تحتل الدولة العبء جميعاً ، وهذه الفصيلة تشمل أهم وظائف الدولة

وبين هاتين الفصيلتين القائمتين في طرفي النشاط الحكومي تنبت فصيلتان أخريان : احدهما تشمل المرافق التي تمنح منفعة تسمح بالتخصيص لانصرافها للافراد بالتعيين ، غير أنهم لا يكلفون الا بعض ثمنها أو لا يكلفون من أجلها شيئاً ، لان هذا النفع الخاص ينطوي على نفع أكبر يعم الجماعة ، ويبرر التجاوز عن هذا الثمن كله أو بعضه . والاخري تشمل المرافق التي تخدم فئة معينة غير ان عجزها عن احتمال عبء تكاليفها توجب التجاوز عنه ، واضطلاع الدولة به .

واذن فترتيب المرافق العامة يكون على الوجه الآتي :

في المرتبة الاولى : المرافق التي تبث منفعة عامة للرعية جميعاً

وفي المرتبة الثانية : المرافق التي تخدم فئة معينة ولكن لا طاقة لها باحتمال

تكاليفها فتحتملها عنهم الدولة

وفي المرتبة الثالثة : المرافق التي تتولد عنها منفعتان في آن واحد : للافراد

منفعة تسمح بالتخصيص والتعيين ، وللجماعة منفعة عامة ، فيستطاع اذن ان

تُشطر بينهما النفقات.

وفي المرتبة الرابعة : المرافق التي تمنح الافراد - دون الجماعة - منفعة تسمح بالتخصيص والتعيين ، فعملهم اذن كل غرضها .

ونرى لهذا الترتيب ميزتين : احدهما انه يرتب المرافق العامة ترتيباً يظهر درجات استحقاقها للاتفاق من حصيلة الضرائب العامة ، أو من فريضة يدفعها المنتفع بالذات . والثانية انه يظهر التطور المستمر الذي يتناول المرافق العامة فكثير منها في حركة مستمرة ترقى بها من المرتبة الرابعة تدريجاً الى المرتبة الاولى ، كما سنرى في التفصيل الآتي :

مرافق المرتبة الاولى :

١ - نفقات الهيئات الادارية الموكول اليها تنفيذ القوانين التي سننتها السلطة التشريعية . وتشمل مخصصات ولي الامر ملكاً كان أو رئيس جمهورية ، ومرتبات الوزراء وعمال الهيئات المركزية ، ومرتبات عمال الهيئات المحلية . وتمتد مرتبات ولي الامر في الدول الملكية الى مرتبات لاعضاء الاسرة المالكة . ويرى (بلين) ان الاسراف في مخصصات ولي الامر Civil List أدللاً بمجد الدولة ، لا تبرره الاعتبار المالية وان كان يستند الى اعتبارات سياسية وجيهة

ويدخل في نفقات الهيئات المركزية الاتفاق على الهيئات القنصلية والسياسية ، ومهمتها السعى في تذليل المرافق التي تتولاها تلك الهيئات ، وعلى الاخص مرفق الدفاع ومرفق تنمية التجارة . وتقضى هنا التقاليد - كما قضت بالنسبة لولي الامر - بالاسراف في الاتفاق على الممثلين السياسيين ، مباهاة بشوكة الدولة وغناها ، وهذا يلقي على الخزانة عبءاً لا يتناسب مع نفع هذه الهيئات . ولما كانت سبل المواصلات الحديثة قد قربت بين الامم النائية ، وجهود الصحافة قد امتدت الى استقاء الاخبار الوثيقة في كل شأن من شؤون الدولة ، فان هذا الاسراف في الاتفاق أصبح لا مبرر له حتى من الوجهة السياسية

ويدخل أيضاً في الاتفاق على الهيئات الادارية ما ينفق في جباية الضرائب . ونفقات هذه الجباية يجب أن تظهر في باب النفقات العامة ولا تطرح من حصيلة

مرافق المرتبة
الاولى
-١-
الاتفاق على
الهيئات الادارية

الهيئات القنصلية
والسياسية

نقد الاتفاق عليها

تكاليف الجباية

الضرائب كي يستطيع البرلمان أن يجرى رقابته على مقدارها . ويرى (بلين) أن تكاليف الجباية يجب أن لا تتجاوز في الجمارك ثلاثة في المائة من مجموع حصيلتها ، وأن تنخفض عن هذا القدر في الضرائب غير المباشرة ، على أن هذه النسبة تتوقف أيضاً على المجموع الكلى . فبازدياده تنخفض نسبة تكاليف الجباية وينقصانه ترتفع هذه النسبة المثوية . ولذلك فالضرائب المباشرة الجسيمة لا تبلغ نسبة نفقات جبايتها ما تبلغه إذا كانت ضئيلة

٢ — نفقات الهيئات التشريعية

— ٢ —
الاتفاق على
الهيئات التشريعية

تشمل علاوة على مرتبات أعضائها اجور الكتاب ، والعمال القائمين بخدمتها ، ومصاريف الانتخابات ، ومصاريف التحقيقات التي تقوم بها ، ومصاريف نشر القوانين وما ترى اذاعته من الخطب والتقارير البرلمانية الخ . وأفضلية ربط مرتب للنواب من عدمه مسألة يفصل فيها علم السياسة لا علم المالية . وهي تتوقف في الاكثر على تقاليد كل دولة فأنجلترا لا تنفق في هذا السبيل الا قليلا سواء لنواب برلمانها أو هيئاتها البلدية المختلفة . ولكنها دولة رسخت فيها تقاليد الخدمة العامة المجانية . اما الولايات المتحدة فلانعدام هذه التقاليد تنوء بععبء ثقيل من جراء ما ينفق في هذا السبيل بأساليب مباشرة وغير مباشرة ، مشروعة وغير مشروعة

اما نفقات الهيئة القضائية فإن جانباً غير يسير منها — لا سيما في مواد الجزايات — يجب ان يخرج من الخزانة العامة ، لضمان بقائها سواء اشتغلت أو ظلت عاطلة . غير انه لما كان جانب من تكاليفها تقوم به في الواقع رسوم المتقاضين في المواد المدنية ، وكان هذا أكثر عمل المحاكم في البلاد المهذبة ، فإن الوضع المنطقي لهذا المرفق يكون إذن في المرتبة الثالثة

٣ — المباني العمومية

— ٣ —
المباني العمومية

انشاء وصيانة المباني العمومية الملائمة لطبيعة عمل كل هيئة من الهيئات الإدارية والهيئات التشريعية والمعاهد الحكومية الاخرى من أهم وجوه

الاتفاق وان لم يكن من أجسامها مقداراً ، وأهم ما يراعى فيها هو الملاءمة ،
والفخامة التي تبعث الاحترام في وجدان الرعية ، واثقاء التبذير .

٤ — الاتفاق على الدفاع

— ٤ —
الاتفاق على
الدفاع

تحديد نطاقه
واتجاهه

ان نظرية الاستقلال والمساواة بين الدول جميعاً ، التي قام عليها القانون الدولي ،
تلقى عبء صيانه كرامة الدولة وشرفها وحقوقها القومية على الجهود الذاتية لكل
دولة . والتأهب الحربي في كل دولة يتوقف نطاقه واتجاهه على تاريخها وخلقها
القومي ومركزها الجغرافي . فمثلاً فرنسا والمانياتقاليدهما الحربية ، وسوء الظن
المتبادل بينهما ، وتلاصقهما الجغرافي ، ما فتى يدفعهما الى الاسراف في العدة
الحربية . بينما الولايات المتحدة بحكم تقاليدها وأخلاق شعبها ومركزها الجغرافي
لم تنفق — الى ما بعد الحرب الاسبانية في سنة ١٨٩٨ — في عدتها الحربية
إلا مبلغاً تافهاً . فلما استتوات على أملاك في المحيط الهادى وفي الشرق الأقصى
وبدأت مصالحها تتعارض مع مصالح بعض الامم الاسيوية ، أخذت تعنى بمعدات
القتال وتنفق فيها مالا جماً

نفقة الاقتصادي

وعلاوة على حفظ أرض الدولة وصون كرامتها فان الاتفاق على الجيوش
والاساطيل يحمى بعض النفع الاقتصادي المباشر : من ذلك أن الاسطول يحمى
ابناء الدولة وهم في الخارج فيساعد الاتجار مع الأمم الاجنبية ، وان الجيش
كذلك يحمى طرق الاتجار في الداخل أن يغلقها عدوان من الشعوب المتاخمة ،
وان الدول التي تتبع نظام التجنيد الاجبارى العمام تقدم لشعوبها نصيباً قيمياً
من التعليم العقلى والبدنى ، كما أن انتشار الروح الحربية يغذى رجولة الامة
ويزيد صلابتها في معترك الحياة ، وان ضعف هذه الروح رمز الى خنوتها ونذير
الانحطاط والاضمحلال . على أن هذه كلها ميزات لا يستطيع الاحصاء تحديد
قيمتها ، ولا قيمتها مما يقاس بالمال ، فلنتركها لعلماء الاجتماع

أثره في التربية
القومية

ومن أهم ما ينفق في مرفق الدفاع ما ينفق في حماية السلم في داخل الدولة
وبث الامن في ربوعها ، والتقصاض من كل من يعثبه . وتتضافر في اداء هذا

المرفق قوى البوليس والجيش

٥ — الطرق العامة

—٥—
الطرق العامة

تطور هذا المرفق

انشاء وصيانة الطرق العامة من أهم وجوه الصرف اظهاراً لحركة التطور المستمر في المرافق العامة . فبعد أن كان آدم سميت ، وعصره ، يرى أن هذا المرفق من المرافق التي تمنح نفعاً خاصاً يوجب تحميل المنتفع ثمن انتفاعه ، أى أن كل مستعمل للطريق العام يجب أن يدفع رسم هذا الاستعمال ، صار الاجماع الآن على أن هذا المرفق من أهم المرافق التي تسبغ منفعة عامة على كافة الرعية . وعهد به في البداية إلى الهيئات المحلية تنفق على صيانة الطرق الكائنة في دائرتها ثم ظهرت مساوى ذلك في عجز بعض الاقاليم عن جعل طرقها في مستوى طرق الاقاليم الأخرى ، كما أن الطريق الواحد قد يخترق جملة أقاليم وقد تكون لكل إقليم سدة خاصة في صيانة الطرق وتنظيمها فتختلف السنين ويرتبك المرور ، وفضلاً عن هذا فقد يستلزم اتجاه الطريق بناء قناطر عديدة وقد يكون عددها في إقليم أضعاف عددها في إقليم آخر فمن العدل توزيع تكاليفها على كل الاقاليم التي يخترقها الطريق . لكل هذه الاسباب بدأت الحكومة المركزية تأخذ على طاقها القسط الأكبر من عبء انشاء الطرق العامة وتنظيمها .

ويرى (بلين) أن العناية بالطرق العامة سيكون لها أكبر الاثر في المدنية المقبلة ويكفي أنها ، بفضل وسائل النقل المستحدثة ، ستزيل الفارق بين المدينة والريف اذ هي لا تسهل فقط نقل المواد الغذائية الى الاماكن القصية بل تمسين ايضاً على انتاجها ، كما أنها تزيد سرعة تحريك العمل Labour ورأس المال Capital على السواء .

وكل ما يقال في نفع الطرق العامة البرية ينطبق على طرق الملاحة النهرية كالانهار والترع وملحقاتها من المراسى والمين والمنائر

٦ — نفقات التعليم

لا مرفق أجدر برعاية الدولة من مرفق التعليم فهو الاساس الذي تقوم عليه

—٦—
التعليم

كل أنظمتها السياسية غير أن مقارنة ما تنفقه الدول في هذا السبيل تحوطها بعض الصعوبة لاستحالة حصر كل ما ينفق من أجله . فالهيئات المحلية تتولى في الغالب الدرجات الدنيا من التعليم وتدفع كل نفقاته أوجاها . أما درجات التعليم العليا فتختلف سنن الدول فيها . ويتفق (بلين) وم (آدمز) في تحميل الدولة والهيئات المحلية كل نفقات التعليم الابتدائي الذي يجب أن يسدى الى الكفاية بلا أجر . أما التعليم الجامعي فواجب الدولة ان تحمل الجانب الاكبر من تكاليفه . ويرى انه ، في حالة إنجلترا ، لو لم تكن سبقت من الافراد هبات زاخرة لأجله لكانت تكفلت به الدولة . وهذا ما فعلته المانيا واكثر الولايات الأمريكية فكان أقصد اتفاق بذلته

ويلحق بمرفق التعليم ما تنفقه الدولة على المتاحف ودور الكتب ومعاهد البحث العلمي الاخصائي

٧ - الرقابة الادارية على الصناعة الحرة

قد سبق بيان احكام هذا المرفق في شرحنا لنظرية آدمز (ص ٥٤) ونظرية باستابل (ص ٣٥) وليس لبلين قول خاص فيه

مرافق المرتبة الثانية :

تشمل اسداء الاحسان لذوي الفاقة ، وحضانة اليتامى الذين لا طائل لهم ، وترتيب معاش للشيوخ ذوي السن اذاكلوا عن الكسب ، وتأمين العمال من العاهات ، وترتيب الامداد للصناعات الوطنية الناشئة حتى تنهض على قدميها ، وايواء المعتوهين ، ومعالجة الفقراء وحجز ذوي الامراض المعدية الى أن يبرأوا والحجر على الوافدين من الخارج لمنع وفود الاوبئة

أما مرفق الاحسان العام لذوي الفاقة poor relief فهو في الغالب مرفق محلي تتولاه الهيئات المحلية ، غير انه بسبب خطورته وأهميته الاقتصادية ينال نصيبا من عناية السلطات المركزية التي تضعه - في كثير من الدول - تحت رقابتها المباشرة ولعله لا يوجد وجه من وجوه الاتفاق يضارع هذا المرفق في عجزه عن

-٧-
الرقابة الادارية
على الصناعة

مرافق المرتبة
الثانية :

الاحسان الي
ذوي الفاقة

تحقيق الغاية المرجوة منه ، ولذلك اختلف الكتاب في تبريره ، فمنهم من يصد عنه ، ومنهم من يحض عليه . ولكن ما دمنا لم ننجح بعد في ازالة أسباب الفاقة وما دامت الغلبة فينا لعاطفة الرحمة ، فإنه لا مناص من بقاء هذا المرفق ودوام عناية الدولة به

شروط أدائه

وليس من شأن المال ان يبحث في أسباب الفاقة ، ولا ان يستنبط وسائل ازلتها ، ولكن له ان ينظر في كيفية اداء هذا المرفق وشروطه : فيشترط في اسداء الاحسان المستمر أن يكون سبب الفاقة من الاسباب التي يستحيل على المحسن اليه ازلتها مهما بذل من الجهد الذاتي . فاذا كان الى ازلتها سبيل فلا يوظف عليه احسان مستمر بل إحسان موقوت بأجل يمكنه من ازالة السبب . والهيئات الاربعة التي تسدى الاحسان — هيئات مدنية ، وهيئات كنيسية ، وجمعيات خيرية ، وأفراد مستقلون — يجب أن تتضافر في تنظيم جهودها المشتركة حتى تجتنب ازدواج المسعى وما يترتب عليه من الافراط في ناحية والتفريط في أخرى . ويجب العناية بتدبير وسائل الارتزاق للمحسن اليهم حتى يرتزقوا بعمالهم بالقدر الذي يطيقونه . وأخيراً يجب على المحاكم أن تعاقب من يقدر منهم علي الكسب ثم يقعد عنه

حضانة اليتامى

وأما اليتامى الذين فقدوا أبويهم ولا طائل لهم ولا مال فتكفلهم الملاجئ العامة ، أو تحضنهم العائلات البارة ، وتستعين على هذه الحضانة بمدد من الدولة ان كان لا يسعها الاتفاق عليهم ، وبغير مدد إن كانت ذات ميسرة . وأما اليتامى الذين فقدوا أمهم دون أبيهم فيتركون في كفالته . وأما الذين فقدوا أباهم دون أمهم فلا تستطيع الأم أن تعني بهم بينما هي تمضي يومها في كسب قوتها وقوتهم كما أن فصلهم عن الأم وايداعهم في ملجأ عام فيه قسوة على الام وضرر بولدها . والحل الذي اتبع هو ترتيب رزق من الخزانة العامة للام وولدها الى أن يبلغوا سن التمييز

وأما ترتيب معاش للشيوخ الذين بلغوا أرذل العمر وكلوا عن الكسب فقد

ترتيب معاش
للشيوخ المسنين

فرضته دولتان : ألمانيا وانجلترا ، واسكل دولة مشرب . أما ألمانيا فقد اتبعت طريقة التأمين الاجبارى أى ان كل عامل يجبر على دفع قسط التأمين لشيخوخته وذلك يفضى فى النهاية الى استراحة الدولة من كل اتفاق فى هذا السبيل . وأما النظام الانجليزى الذى بدأ العمل به فى سنة ١٩١٠ فيةقرر ان كل فرد من الرعية للبريطانية بلغ سن السبعين ، وأقام فى المملكة البريطانية عشرين عاما ، ولا يتجاوز دخله السنوى أحد وثلاثين جنيهًا ونصفه ، يستحق أن يرتب له من الخزانة العامة معاش يتراوح من شلن الى خمس فى الاسبوع . ويظهر لأول وهلة ان هذا النظام يتناول بالاحسان فئة ^(١) لم تكن تستحقه من قبل لانها ليست معدمة اذ لها دخل وان كان ضئيلا ، كما أنه ينقل بعض تكاليف الاحسان العام من السلطات المحلية الى السلطات المركزية

تأمين العمال من
العمالة

وأما تأمين العمال من العمالة التى تصيبهم فى ممارستهم لصناعاتهم فأن الحكومات لم تشأ أن تتركه لحرص العامل ولا لغيره ولى العمل . فتدخلت فى الأمر وفرضت هذا التعويض عن طريق التأمين الاكراهى ، يدفع أقساطه لى العمل ، إما إلى الحكومة اذا أنشأت مصالحة تأمين وإما الى الشركات الحرة

تعميد
الصناعات الفتية

وأما تعميد الصناعات الفتية فيحصل من طريقين : إما بترتيب امداد لها من الخزانة العامة أو « بحمايتها » برفع الرسوم الجمركية على البضائع الأجنبية المماثلة لها . ولا يبحث علم المالية العامة فى الجانب الاقتصادى لهذا الاتفاق — الذى يتناول خص ما اذا كان فى الامكان زيادة الثروة القومية على وجه دائم باتباع هذه الوسيلة من عدمه — فاندع استقضاء هذا لعمال الاقتصاد . وانما يعزينا أن نستبين الحجج التى يستند اليها نظام « الحماية »

(١) فى السنوات ١٩١٤ و ١٩١٥ و ١٩١٦ و ١٩١٧ بلغ عدد الاشخاص الذين تنطبق عليهم هذه الشروط نحو مليون وبلغت تكاليفهم ثلاثة عشر مليوناً من الجنيهات ، اما نفقات الاحسان العام فقد بلغت ثمانية عشر مليوناً من الجنيهات واستقرت عند هذا القدر مع تناقص مستمر فى عدد المحسن اليهم (بلين من ٤٢)

حجج نظام
« الحماية »

الصناعة الطفلة

نظرية (ليست)

فالحجة الاولى - وهي أقدم الحجج - هي ضرورة تمضيد «الصناعة الطفلة» infant industries حتى يشتد ساعدها وتقدر على مضارعة الصناعات الأجنبية التي بما لها من فضل الأقدمية عليها أصبحت أصلب عودا وأجزل إنتاجا

والحجة الثانية هي أنه في حالة نشوب الحرب يكون من الضروري لظفر الدولة أن تقدر بنفسها على سداد كل حاجاتها . وهذه الحجة تتدرج الى الأخذ بنظرية (ليست) List ^(١) التي تتلخص في أن سعادة الدولة - ودوام رخائها - لا تتوقف على مبلغ الثروة التي تنتجها بقدر ما تتوقف على تنوع صناعاتها تنوعا يذهب الى أبعد حد يستطيع الانتاج القومى بلوغه . فكما أن الجسم الإنسانى يكون احسن صحة وأوفر عافية اذا اتجهت عناية صاحبه الى انماء كل عضلاته انمائاً متناسباً مما اذا أفرط في تقوية بعض العضلات وأهمل البعض الآخر كذلك الأمة تكون حقا أكثر سعادة وأشد بأساً اذا نشطت كل قواها الإنتاجية ودأبت في انمائها جميعاً في اعتدال وقصد مما اذا أفرغت كل مالهها من قوة في بعض وجوه العمل

السوق الوطنية

والحجة الثالثة هي حجة « السوق الوطنية » home market التي يستند اليها المنتجون في اكتساب حق ثابت قبل مواطنيهم في استنفادهم ما ينتجون وإيثاره على ما أنتجه صناعات الامم الأجنبية.

العمل البخس

والحجة الاخيرة هي حجة « العمل البخس » pauper labour فالمنتجون يلتمسون بقاء « الحماية » بقولهم انهم يأجرون عمالهم أجوراً أعلى مما ينقده المنتجون الأجانب عمالهم ، فأذا ألغيت الحماية هبطت هذه الاجور الى مستوى الاجور الأجنبية البخسة . وظاهر خلو هذه الحجة من القيمة العلمية فهي انما يرمى القائلون بها الى اجتذاب العمال وأحزابهم السياسية نحو تأييد « الحماية » ولعل أمتن الحجج هي المستمدة من نظرية « ليست » . فثبت من تجارب

(١) اقتصادي الماني شهير عاش وكتب في النصف الاول من القرن التاسع عشر

الامم ان نشاطها الانتاجي اذا لم ينصرف الا في مصارف محدودة — كاستغلال الموارد الطبيعية دون ما يشاد عليها من الصناعات — فإنه يخشى على حياتها الاقتصادية أن يصيبها الركود . أما اذا تنوع الانتاج ، ولو بوسائل مصطنعة ، فإن الامة تكون أقدر على إبقاء تيار النشاط الانتاجي في حركة مستمرة وتوجيهه الى حيث يكون أجزل إدرازا ، وأعظم نفعا ، وأكثر ملاءمة لأطوار ارتقاءها .
مرافق المرتبة الثالثة :

مرافق المرتبة
الثالثة

تشمل مرفق القضاء ، ومرفق البريد (الا اذا ابتغت الدولة منه ربحا فيدخل في المرتبة الرابعة) ، والادارة اللازمة لصيانة بعض الحقوق كحق المخترع وحق المؤلف وكامتيازات الشركات ، أو تسجيل أثبات الحقوق الخ . والاشغال العامة التي تعود على أملاك الافراد بتحسين ظاهر كأشياء الشوارع وتنظيمها ، وإنشاء المجارى العمومية ، وتغذية المدن بمياه شربها ولأن هذا المرفق يتجه الآن نحو المرتبة الاولى . الى غيرها من المرافق التي تعود على بعض الافراد بنفع معين ، وفي الوقت نفسه تعود على الجماعة بنفع عام

مرفق القضاء

ومرفق القضاء هو أقدم مرافق هذه المرتبة . فالفصل في خصومات الافراد كان من أول مظاهر النشاط الحكومي ، وكان يدفع المتخاصمان لقاضيها أجر عمله . أما الحكومات الحديثة فقد تكفلت بتكاليف هذا المرفق لأن على صومعه وإتقان أدائه يتوقف كل عمران . غير أنه تقاديا من الافراط في التقاضي ، ولأن هناك منعمة خاصة قابلة للتعيين تعود على المتقاضين ، قُسمت تكاليف هذا المرفق بين الخزانة العامة لتحمل الجانب الاكبر منها وبين المتقاضين يحتملون منها قدرأ محدوداً . وفي المواد الجنائية تحتمل الدولة العبء كله وفي المواد المدنية يقع العبء على الطرف الذي خسر الدعوى . ويتصل بعمل المحاكم ، وان لم يكن قضائياً بمعنى الكلمة ، تسجيل الحقوق وحفظ الأثبات واعطاء الأُسناد وغيرها من الاعمال التي تقوم رسوم المنتفعين منها fees بجانب من تكاليفها

الاشغال العامة

وأما الاشغال العامة التي تدخل التحسين على أملاك الافراد وترفع قيمتها

مع منفعتها في الوقت نفسه للجماعة فانه من العدل ان يشترك الملاك مع الدولة في أعباء تكاليفها . والمتبع فيها في الغالب هو أن نفقات الانشاء الاولى توزع بين الافراد المنتفعة أملاكهم بفرض أتاوى عليهم assessments ، وأما نفقات صيانتها المستمرة فتتكفل بها الخزنة العامة

مرافق المرتبة الرابعة :

مرافق المرتبة
الرابعة

تشمل كل الصناعات التي تقوم بها الدولة مقابل ثمن price يدفعه الافراد : أما لتغذية مواردها كصناعة الدخان والفخار في فرنسا ، وأما لحصولها على بعض مهماتها كالاسلحة والذخيرة والسفن الحربية وما شابهها ، وأما لانها من الصناعات التي اذا تركت للافراد انحدرت في الغالب نحو الاحتكار كصناعات النقل والمواصلات هذا هو مجمل ترتيب العلامتين (كوني) و (بلين) للمرافق العامة . والنتيجة العملية منه هي أنه يضع معيارا لتعميم الضريبة أو تخصيصها . فالمرافق التي في المرتبة الاولى - وتلحق بها مرافق المرتبة الثانية - تجبى لاجلها ضرائب عامة general taxes أما مرافق المرتبة الثالثة فتجبى من المنتفعين بها رسوم fees وأتأوى assessments لاجل القيام بجانب من تكاليفها وتدفع الدولة الجانب الآخر من حصيلة الضرائب العامة . وأما مرافق المرتبة الرابعة فتجبى تكاليفها برمتها من الاثمان prices أو rates التي يبتاعها بها الجمهور . وسنرى في دراستنا لموارد الدولة ان النفع العام كان وما زال أكبر مبرر للضريبة . ولا شك أن الترتيب الذي نحن بصددده ، بتحديد نطاق هذا النفع ودرجته ، يضع خيرا معيارا لتعميم الضريبة أو تخصيصها

النتيجة العملية من
هذا الترتيب

انتهينا من النظر في ترتيب المرافق العامة طبقا لهذه النظريات الثلاث التي تنير كل منها جانبا من الحقيقة . وقد سألنا في بداية هذا الباب عن الاعتبارات التي تؤثر في مستوى الاتفاق الحكومي صعودا وهبوطا ، والتي أفضت بالامم الحديثة الى الازدياد المستمر في ما تنفقه على مرافقها العامة . وهذا ما سندرسه في الباب الآتي

ضرورة
الاسترشاد
بالنظريات الثلاث

الباب الثالث

اسباب الازدياد المستمر في النفقات العامة

قانون الازدياد المطرد ونتيجته العملية - هذا الازدياد قد يكون ظاهريا أو حقيقيا - اسباب الازدياد الظاهري - اسباب الازدياد الحقيقي : اسباب اجتماعية ، اسباب اقتصادية ، أسباب سياسية - ازدياد الاتفاق لا يستلزم حتما ارهاق الرعية - الصعوبات التي تلاقيها حركة الأتقاص في النفقات العامة - تأثير الاتفاق الحكومي في انتاج وتوزيع الثروة القومية

قانون الازدياد
المطرد

من اكثر الظواهر المالية بروزا في الاجيال الحديثة ظاهرة الازدياد المطرد ، الكبير الخطى ، في النفقات العامة . والدول جميعا في ذلك سواء ، وهما اختلفت أنظمتها السياسية والأدارية ، وهما تباينت فيها الأخلاق والمعادن والتقاليد

والاحصاء يطلعنا على مدى هذا الازدياد سواء في أنفق الحكومة المركزية او في اتفاق البلديات (١)

وهذا الازدياد له وجهان : فقد تتولى الدولة وظائف جديدة تستلزم نفقات جديدة ، او تدير مصاريفها القديمة باجادة وعناية اكثر من قبل فتتطلب المزيد من الاتفاق

(١) ولنضرب على ذلك بعض الامثال

فمصرفات الدولة المصرية لسنة ١٩١٢ كانت ٤٠٠.٠٠٠ ر.١٥ جنيا

ولسنة ١٩١٤ كانت ١٨١.٦٢٠ ر.٠٩

ولسنة ١٩١٧ كانت ١٩٥.٢٥٠ ر.٠٠

ولسنة ١٩١٨ كانت ٢٣.٢٥٠ ر.٠٠

ولسنة ١٩١٩ كانت ٢٨.٨٥٠ ر.٠٠

ولسنة ١٩٢٤ كانت ٣٤.٢٧٥ ر.٨٣

ولسنة ١٩٢٥ كانت ٣٦.٢٣٨ ر.٢٦

والنتيجة العملية لسنة الازدياد المطرد في النفقات العامة هي وجوب جعل موارد الدولة - او على الاقل جانب منها - على درجة كبيرة من المرونة بحيث يمكن مواجهة التكاليف الجديدة بدون تعديل كبير في النظام نفسه. وحيث ان ايراد الدولة من الصناعات الحكومية ومن الرسوم المختلفة التي تجبها يكاد يكون ثابتاً، وكانت الضريبة هي اكثر الموارد مرونة، وجب ان يكون للضريبة

ومصروفات الدولة الفرنسية لسنة ١٧٨٩ كانت ٥٣١ مليوناً من الفرنكات

» ولسنة ١٨٣١ » ١٠٩٥ ر

» » ١٨٦٩ » ١٩٠٤ ر

» ولسنة ١٨٨٩ » ٣٢٤٧ ر

» » ١٩٠٩ » ٤٤٧٣ ر

» » ١٩١٤ » ١٠١ ر

» » ١٩٢٢ » ٢٥٠٠٠ ر

ومصروفات الدولة الانجليزية لسنة ١٨٦٥ كانت ٨٠٠ مليوناً من الفرنكات

» » ١٩١٤ » ٥٠٠٠ ر

» » ١٩٢٠ » ٢٩٠٠٠ ر

ومصروفات الدولة اليابانية لسنة ١٨٦٨ كانت ١٥٠ مليوناً من الفرنكات

» » ١٩١٤ » ١٦٣٨ ر

» » ١٩٢٠ » ٣٤٤٤ ر

وهذا الازدياد المطرد ظاهر أيضاً في أنفاق البلديات :

فمصروفات بلديات فرنسا لسنة ١٨٣٦ كانت ١٤٠ مليوناً من الفرنكات

» » ١٨٩٠ » ٦٧٥ ر

» » ١٩١٢ » ١٠٣١ ر

ومصروفات بلديات إنجلترا كانت لسنة ١٨٦٨ كانت ٩١٣ مليوناً من الفرنكات

» » ١٨٨٥ » ١٥٦٥ ر

» » ١٩١٠ » ٤٣١٣ ر

ومصروفات بلديات القطر المصري لسنة ١٩١٨ كانت ٦٩٢٧١٥ جنيهاً

» ولسنة ١٩٢٢ » ١٤١٣ ر ١٠٠٠

» بلدية الإسكندرية لسنة ١٩١٨ كانت ٤٩٢٩١٤ ر

» ولسنة ١٩٢٢ » ٨٥٧ ر ٥٤٧

المقام الاول بين موارد الدولة وان تكون بمثابة حجر الزاوية في نظامها المالى وقد بحث علماء السياسة والمالية العامة ^(١) في الاعتبارات التى تؤثر في مستوى الاتفاق الحكومى صعودا وهبوطا ، وحلوا أسباب ظاهرة الازدياد المطرد ، اذ بصر كل منهم بطائفة من هذه الاسباب ، ولكن الاستاذ جيز Jéze ^(٢) حصر هذه الاسباب جميعا وأكمل مواطن النقص فيها ، فوضع بذلك أوفى أحصاء لأسباب هذا الازدياد . سواء كان ازديادا فى الظاهر او فى الحقيقة والواقع .

أسباب الازدياد
الظاهري ..

اما اسباب الازدياد الظاهري فهي خمس :

١ — ضعف قوة شراء النقود

ضعف اللقود

فالقيمة التى يشتريها مبلغ من الذهب الآن كان يشتري ضعفها منذ جيل وثلاثة امثالها فى الجيل الذى قبله وهام جرا . ولاشك أن من أهم اسباب الزيادة الرائعة فى نفقات الدول على أثر الحرب هو انحطاط قيمة الذهب وعلى الأخص تدهور العملة الورقية . ويتضح لنا مبلغ هذا الضعف من مقارنة أثمان الجملة فى بعض الدول ^(٣)

(١) راجع Leroy-Beaulieu : علم المالية العامة ٢ الطبعة الثامنة ص ١٧١ وما يليها .
و John ص ٢٢٢ وما يليها . و Daniels علم المالية العامة ص ٣٢ . و Dicey « Law and Public Opinion » الفصل الخامس والستون ، و Bastable ص ٤١-٥٧ . و Adams و Plehn فى باب النفقات العامة السابق الإشارة اليه . و Dalton المالية العامة ص ١٤٣ - ١٧٨

(٢) راجع Jéze فى Cours ص ٥٤ وما يليها

(٣) فى سنة	فرنسا	انجلترا	ايطاليا	الولايات المتحدة
١٩١٤	١١٨	١١٦	١١٤	١١٥
١٩١٥	١٦٢	١٤٧	١٥٩	١١٩
١٩١٦	٢١٨	١٨٥	٢١١	١٤٠
١٩١٧	٣٠٢	٢٣٨	٣٦٨	١٩١
١٩١٨	٣٩٢	٢٦٢	٤٩١	٢١٥
١٩١٩	٤١٢	٢٨٠	٤٣٨	٢١٧
١٩٢٠	٥٨٩	٣٣٨	٧٤٨	٢٣٣

تحرير الحسابات

٢ — اصلاح اساليب تحرير الحسابات العمومية

فقد كان المتبع قديما هو طريقة الميزانية الصافية ، اى أنه لا يدون في باب المصروفات العمومية ما أتفقته الدولة في جباية الايرادات العمومية ولا يذكر في باب الايرادات العمومية الا صافي الايراد بعد خصم تكاليف الجباية . أما اليوم فأن كل الايرادات وكل المصروفات تبين برمتها بدون خصم ولا مقاصة ، تطبيقاً لمبدأ عمومية الميزانية règle de l'universalité الذى يضمن شمول الرقابة البرلمانية لكل جوانب الميزانية .

٣ — ازدياد السكان واتساع مساحة الدولة

السكان والمساحة

فمثلا فرنسا في عهد شارلمان لم تبلغ مساحتها ما بلغت في عصر لويس الرابع عشر أو عهد نابليون الاول ، أو على اثر الحرب الاخيرة ، وكان لها من السكان في بداية القرن الثامن عشر عشرون مليونا وفي ابان الثورة خمسة وعشرون وفي سنة ١٩٠١ ثمانية وثلاثون وفي سنة ١٩١١ نحو الاربعين مليونا (١) وظاهر ان هذا الازدياد في السكان أو الاتساع في المساحة يؤدي الى زيادة الانفاق ، غير أنها زيادة ظاهرة لاحقيقية ، فالعيب لم يزدد لتوزيعه على عدد اكبر من المكافين

٤ — اتباع طريقة النفقة العامة

طريقة النفقة العامة

اتباع هذه الطريقة دون الاساليب التى كانت تتبع قديما كتسخير الرعية بلا أجر في أداء بعض الاشغال العامة ، أو تفويض عمال الدولة في تحصيل أجورهم بالرسوم يفرضونها على الجمهور ويستأدونها منه لانفسهم ، الاستعاضة عن كل هذا بطريقة النفقة العامة أفضى الى زيادة ما تنفقه الدولة من المال ، ولكن لم يزد — بل أنقص في الواقع — ما تتحمله الرعية من التكاليف

(١) وان كانت تناقصت بعد ذلك فلم تكن في احصائية سنة ١٩١١ الا ٥ ر ٣٧ مليونا

الصناعات
الحكومية

هـ - اتساع نطاق الصناعات الحكومية

الاستغلال الحكومي لا يزال يتسع نطاقه فقد استنفد الموصلات الحديدية في أكثر الأقطار ، ثم امتد الى الموصلات التليفونية ، ثم أمعنت البلديات في تولي أكثر مرافق البلدة وما دام دخل هذا الاستغلال يربو على خرجه ، أو على الأقل يوازيه ، فلا حرج عليه ولا جدال فيه من الوجهة المالية . فالمسألة هنا ليست في المفاضلة بين توسيع دائرة هذا الاستغلال أو تضيقها ، بل في المفاضلة بين طريقتين في الاستغلال : طريقة الاستغلال على النمط الديواني exploitation bureaucratique وطريقة الاستغلال على النمط الحر المتبع في الصناعات التي يتولى ادارتها الافراد exploitation non-bureaucratique والنمط الديواني شر الأساليب ، فكل نقائص الطبيعة البشرية تجد لها فيه مرتعا خصبا : كالأهمال ، والكسل ، والتهرب من المسؤوليات ، والشككية والجمود عليها ، والاعتماد عزيمة الابتكار ، وهمود الهمة ، وإيثار صالح النفس على صالح العمل ، وشهوة التبذير في الأموال العامة ، الى غيرها من النقائص التي تجعل الاسراف في الأتفاق مع سوء النتائج ديدن الاستغلال الحكومي اذا سار على النمط الديواني (١)

اسباب الازدياد
الحقيقي

هذه هي اسباب الازدياد الظاهري الذي لا يؤدي الى زيادة عبء التكاليف العامة في شيء . أما الازدياد الحقيقي الذي له هذا الاثر فأسبابه اما أن تكون اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية

اسباب اجتماعية :

أما الاسباب الاجتماعية فهي :

روح التبصر

أولا : نمور روح التبصر في الجماعة prévoyance sociale الذي دفعها الى مطالبة حكامها وأولى الأمر فيها بأن لاتقف جهودهم عند صد الأذى عنهم بل أن تسدد الى اتقائه قبل وقوعه . فكما ارتقت الجماعة ، ونمت فيها روح الحيلة

(١) لنا عودة الى استيفاء هذا الموضوع في دراسة موارد الدولة في الكتاب الثاني

للمستقبل ، وأخذ العدة له ، كلما اتجهت همه حكماها الى انشاء المصالح العمومية التي تسعى لمنع تسرب بعض العمال والأدواء الى جسم الجماعة ، ووقايتها من بعض النكبات القومية الجائرة الالتقاء : كالمصالح القائمة برعاية الصحة العامة ، أو القائمة بأنشاء وصيانة أشغال الوقاية من خطر فيضان الأنهر أو طغيان البحار ، وكالمعاهد الاجتماعية الكثيرة الأنواع والألوان التي تسعى لمنع وقوع الجرائم ، ومعاهد الاحسان التي تبتغي منع الفاقة وآثارها وجرائرها . وبالجملة فجهود الجماعات المهذبة تؤثر منع الداء على أن تعالجه اذا حل ، وأن تتق الخطب على أن تأسو كلومه اذا نزل . ونتيجة هذا الاتجاه هو الازدياد الكبير في النفقات العامة العادية ، ونقصانه بالنسبة للنفقات غير العادية dépenses extraordinaires التي تضطر الدول الى تجشيمها اذا حلت النكبات المخشبة

المزاج القومي

ثانياً : المزاج القومي le tempérament national له تأثير كبير في تحديد مبلغ نفقات الدولة ، فن الشعوب ماهو قاتر عزيمة الابداء ، ضعيف همه الا بشكار فهو يعتمد على حكومته في سداد اكثر مرافقه وفي إنفاذ الجسيم من المشاريع القومية . فتعظم من أجل هذا نفقات حكومته . وهذه هي الحال في اكثر الشعوب اللاتينية حيث تبدى الحكومه على الرعية حذب الاب على بنيه paternalisme بخلاف الانجليز السكسونيين فهم في جملةهم أقل اتكالا على الحكومة وأكثر اعتمادا على النفس

التضامن الاجتماعي

ثالثاً — تقدم التعاليم في الامة يزيد احساس الافراد بواجبهم نحو باقي أعضاء الجماعة ، فتكثر واجبات الدولة التي تملها عاطفة التضامن الاجتماعي ، ويزداد من أجلها الاتفاق الحكومي . من أمثلة ذلك : الاحسان العام ، والتعاليم العام ، وترتيب معاش للعامل المسن اذا كل عن الكسب الخ

اسباب اقتصادية

أما الاسباب الاقتصادية فهي :

ازدياد الثروة

أولاً — ازدياد الثروة يزيد حاجات المرء عدداً ويزيد شعوره بها قوة . وكما تزداد حاجاته الخاصة أي التي يقدر على سدادها الافراد ، تزداد حاجاته العامة أي

التي تتولى سدادها الدولة . وهذا يزيد في عبء النفقات العامة
ثانياً : وكازدياد الثروة ازدياد الثقافة ، بتقدم التعليم وانتشار العرفان ، له
نفس الأثر .

ثالثاً — من أهم اسباب الازدياد في النفقات العامة ، لاسيما في اتفاق البلديات ،
الروح الحضرية urbanisme التي تولدت عن استبدال الصناعة اليدوية بالصناعة
الآلية machinisme . ففي الاولى كان الصناع أشتاتاً يعملون في مساكنهم
فلما جاءت الصناعة الآلية تجمهروا حول الآلة في بقعة واحدة ، لم تلبث أن
اصبحت مدينة عامرة . فقيام المدن الآهلة ، مكان قرى الريف ودساكره ،^(١)
أفضى بالضرورة الى ازدياد الاتفاق في تنظيم طرقها بالرصف والسكنس والاضاءة
والتجميل ، وفي انشاء المجارى الصحية ، واقامة المنزهات والتمائيل والمتاحف .
ورعاية وسائل المواصلات ، وتوزيع الماء والغاز والكهرباء الخ

رابعاً : التنافس الاقتصادي في أسواق العالم حمل أكثر الامم على تعضيد
الانتاج القومى بترتيب الامانات لبعض الصناعات كإمالة الملاحة التجارية ،
وأمانة التصدير .

ويلحق بالأسباب الاقتصادية سبب مالى ، ان لم يكن كبير الخطر فهو على
الأقل جدير بالذكر ، وهو أن ازدياد ايراد الدولة عما ربطته لكفاية مصروفاتها
يغرى أولى الامر بتبذير هذه الحصيلة الجزلة كما حصل في الولايات المتحدة
في خلال القرن التاسع عشر حيث ربا الدخل الجمركى عن كل ما قدر له ، فاندفع

(١) توزيع السكان بين المدن والريف تغير تغيراً كبيراً منذ نهضة الصناعة الآلية في اواسط
القرن التاسع عشر ففي فرنسا كان سكان المدن في سنة ١٨٣١ نحو تسعة ملايين فصاروا في
سنة ١٩١١ أكثر من سبعة عشر مليوناً ، بينما سكان الريف كانوا في سنة ١٨٣١ نحو سبعة
وعشرين مليوناً فنزلوا في سنة ١٩١١ الى اثنين وعشرين . وفي ألمانيا كانت نسبة سكان المدن
الى مجموع السكان في سنة ١٨٧١ نحو ٣٦ في المائة فصارت في سنة ١٩٠٥ نحو ٥٧ في المائة ؛ بينما
سكان الريف كانوا ٦٣ في المائة في سنة ١٨٧١ فنزلوا في سنة ١٩٠٥ الى ٤٢ في المائة . وفي إنجلترا في
سنة ١٨٥١ كان عدد سكان المدن معادلاً لعدد سكان الريف ، فصاروا ٦٢ في المائة من مجموع السكان في
سنة ١٨٧١ ؛ ثم ٧٢ في المائة في سنة ١٨٩١ ؛ ثم ٧٨ في المائة في سنة ١٩١١

البرلمان الى السفه في الاسراف، وافتن في اساليب إفناء هذا الفيض في الدخل^(١)
والاسباب السياسية هي :

أسباب سياسية

أولا — الانظمة الديمقراطية اكثر جنوحا الى زيادة الاتفاق من نظام
الحكم المطلق . فهذا يتجنب الاكثار في الاتفاق ، وما يستلزمه من زيادة
الضرائب ، لكيلا يثير موجدة الشعب ، فهو يتجاوز عن المرافق التعميرية
ويقنع بالمرافق الدفاعية . أما الحكم الديمقراطي فلاستناده الى تأييد الشعب
لا ينكص عن الاتفاق في مرفق يرى أنه يزيد الشعب رفاهة وصلاحا ورغدا .

الحكم الديمقراطي

على انه لا يسلم أيضاً من بعض الهنات . فقد اثبتت التجارب أن كل طبقة تاتي
اليها مقاليد الحكم لا تفتأ تستغله لتحسين حالتها الاقتصادية ، ولما كان التصويت
العام قد جعل السلطة للعدد فقد أتاح بذلك للطبقات الفقيرة وهي سواد الامة
أن تفرط في التشريع الذي يحسن مركزها الاقتصادي ويغمرها ببعض نعيم
الثروة على حساب المومنين . وفي ذلك بعض الغبن على تلك الطبقة ، وان كانوا
يستعمضونه فيما يصيب كتلة الامة من ارتقاء مستواها المصحى والفكرى والادبي

مبدأ مسئولية
الدولة

ثانياً — التغيير في أساس النظر الى الدولة ، من اعتبارها سيدة الرعية الى
اعتبارها خادمة الرعية ، يؤدي الى زيادة الاتفاق من حيث اتساع المسئولية
الحكومية . فقد كان النظر الغابر الى الدولة يرى فيها هيئة تسود الرعية
وتسيطر عليها ، فهي غير مسئولة عن كل أعمالها التي تتصل بهذه السيادة . أما
النظر الحديث فلا يرى في الدولة الا هيئات تخدم الرعية ، فوجب اذن الوام
ذمتها الادارية patriuoine administrative بتعويض الافراد عن كل ضرر
يصيبهم من نشاط المصالح العمومية التي انشأتها ، حتى اذا كان هذا النشاط بريئاً
من الخطأ ولم يتجاوز دائرة القانون . فكما أن المصالح العمومية تعمل لخدمة الرعية

(١) لاسيما في ترتيب المعاشات بحق وبغير حق . راجع كتابي H. Glasson في تاريخ تشريع
المعاشات العسكرية في الولايات المتحدة ، الاول الى سنة ١٩٠٠ والثاني الى سنة ١٩١٨ .
و J.C. Bullock في مقال له Growth of Federal Expenditure في
Political Science Quarterly المجلد الثامن عشر ص ٩٧ سنة ١١١

جميعاً ، فأن الضرر تصيب به فردا من الرعية اثناء قيامها بهذه الخدمة ، يجب أن تلقى عبئه على الرعية جميعاً ، فتدفع اليه الخزانة العامة فدية هذا الضرر وهذا المبدأ كما قلنا حديث العهد ^(١) فقد كان المتبع في فرنسا وفي أكثر دول القارة الأوروبية تقسيم المصالح العمومية الى فصيلتين : احدهما المصالح ذات السلطان ، أى التى يصطبغ نشاطها بصبغة السلطة العامة ، وهذه كانت لا تجلب على الدولة أية مسئولية مالية . والثانية المصالح التى لا يتصل نشاطها بالسلطة العامة ، وهذه هى وحدها التى كانت تحاسب من أجلها الادارة أمام القضاء فلما تغيرت وجهة النظر الى الدولة انعدم هذا التمييز ، وصارت الادارة تحاسب عن نشاطها بكل مظاهره أمام القضاء . ومن ثم عظم ما تنفقه الدولة فى هذا السبيل .

امتداده الى
الاعمال التشريعية

حتى الشارع نفسه ، وهو فى فرنسا ودول القارة مازال بمعصم من محاسبة القضاء ، اخذ - بوحى النظرية الحديثة فى الدولة - يقرر وبالع من المال تعويضا لمن سيصيبهم ضرر خاص من اصلاح تشريعى أزمع القيام به ^(٢) من أمثلة ذلك القانون الذى أصدره فى سنة ١٨٧٢ واحتكر به صناعة الكبريت فرض فيه تعويضا لاهل هذه الصناعة ، واتبع هذه السنة بأطراد فى قانون الغاء مكاتب التخدیم (١٩٠٤) وفى قانون تحريم صناعة الابنت (١٩١٥)

والى الاعمال
القهرية

ولعل أهم تطبيقات للنظرية الحديثة فى الدولة ، وأكبرها أثرا فى الاتفاق الحكومى ، هو تعويض اضرار الحرب : فقد كان المتبع الى سنة ١٩١٤ أن من أصابهم وأملأهم ضرر من جراء الحرب لاحق لهم فى مطالبة الدولة قضائيا بتعويض ، وللبرلمان وحده ان يمنحهم هذا التعويض على وجه التبرع وبقدر ما تسمح به حالة الميزانية . حتى اذا نشبت الحرب الاخيرة كانت أول مافعله

(١) قد استوفينا هذا المبحث فى دراستنا الإدارية

(٢) راجع فى هذا الصدد مقالا للاستاذ J. Barthélemy فى مجلة القانون العام سنة ١٩٠٧ ص ٩٢ وما يليها .

البرلمان الفرنسي هو اصدار قانون ٢٦ ديسمبر سنة ١٩١٤ الذي أنكر النظرية القديمة في عدم مسؤولية الدولة وقرر المبدأ الحديث. وفي ختام الحرب صدر قانون ١٧ ابريل سنة ١٩١٩ مؤيدا لقانون سنة ١٩١٤ حيث جاء في المادة الاولى منه : « الجمهورية الفرنسية تقرر مساواة الفرنسيين كافة واتضامنهم جميعاً في احتمال تكاليف الحرب وأعبائها » ولذلك « فكل الاضرار المحققة ، المادية ، المباشرة ، التي تصيب العقار أو المنقول من جراء الحرب تنشئ الحق في استئجاز تعويض كامل » (المادة الثانية)

الاخلاق
السياسية

ثالثاً — مبلغ الأخلاق السياسية moeurs politiques من النزاهة أو التلوث له أثر كبير في تبذير الأموال العامة أو القصد فيها فاذا استوت دولتان في كل شيء إلا أخلاق ساستها ، فالتى سمعت بساسة هم فوق كل دنية ، وبمعصم من كل فتنة ، تنفق أقل مما تنفقه الاخرى التى رزئت بساسة نفعيين^(١) والثابت أن من اكبر مسؤوليات الارثشاء هو انحطاط أجراء عمال الدولة سواء كانوا موظفين أو نواباً

كيفية اعتماد
الميزانية

رابعاً — الأساليب المتبعة في اعتماد الميزانية ، وعلى الاخص حق النواب في اقتراح وجوه الاتفاق ، يؤثر جد التأثير في تضخم النفقات العامة . فن الثابت أن التبذير الفاحش المشاهد في الولايات المتحدة سواء كان في الحكومة المركزية أو الادارات المحلية يرجع جانب منه الى الأساليب المتبعة في تقديرات

(١) وللولايات المتحدة شهرة خاصة في تخريج هذا الطراز الثانى من الساسة فقضايا الارثشاء بها — لاسيما في ادارة المالىات البلدية — شهيرة وعديدة. قال الاستاذ Daniels في كتابه «المالية العامة» ص ٣٢ : أن من اكبر علل الاسراف في اتفاق البلديات عندنا هو تلوث اخلاقه الساسة بجريمة السرقة ، فأموال مدنتنا لها خاصة عجيبة في الانحدار الى جيوب أولئك الذين سباهم آدم سميت بحق حيوانات طفيلية ، راجع ايضا ما كتبه السلامة الانجائزي Bryce في كتابه «الجمهورية الامريكية» . والاستاذ Munro « حكومة الولايات المتحدة » ص ٤٨٥ وما يليها . والمقارنة بين هذا وبين الاخلاق السياسية في انجلترا راجع ما كتبه الاستاذ Lowell في كتابه القيم «حكومة انجلترا» الجزء الثانى

الاتفاق estimates وهذه هي الحال أيضاً في فرنسا التي طالبت الأمر ،
أولا بتحديد حق النواب في اقتراح وجوه الاتفاق ، وثانياً بالتمسك أكثر من
قبل بمبدأ وحدة الميزانية

مركز الدولة
السياسي

وهذا ما سنعنى به في دراسة الميزانية (الكتاب الثالث)
خامساً — مركز الدولة السياسي بين الدول لها أكبر تأثير على زيادة أو خفض
ثقتهم العامة ، لاسيما ما تنفقه في مرفق الدفاع : فخيرتها لدولة قوية معادية
تستلزم مالا تستلزمه جيرة دول ضعيفة موالية ، وكذلك تملكها المستعمرات
نائية وهم جرا . وهذا ظاهر .

ازدياد الاتفاق
لا يزيد حتماً
عبء الضريبة

هذا هو احصاء العوامل التي تؤثر في مستوى الاتفاق الحكومي صعوداً
وهبوطاً والتي أفضت بالأمم الحديثة الى تضخم مصروفاتها بالقدر الذي رأيناه (١)
على أن ازدياد الاتفاق لا يترتب عليه حتماً ازدياد يوازيه فيما يتجشمه الافراد من
أعباء للضرائب ، فإنه اذا زادت ثروة الافراد ورياد دخلهم تكبر حصيلة الضريبة
مع بقاء معدل الضريبة كما كان من قبل ، بل مع جواز تخفيضه . فالمعول عليه
اذن هو حركة الثروة القومية نحو الزيادة أو النقصان

والمشاهد في الدول الراقية هو أنه مع ظاهرة الازدياد المستمر في ثقتهم
العامة تبدو ظاهرة اخرى هي ازدياد ثرواتها القومية ، وازدياد الدخل الذي
تفقيه هذه الثروة على الافراد . فهاتان الظاهرتان تسيران جنباً الى جنب .
ولذلك لا تؤثر زيادة الاتفاق الحكومي في ثقل التكاليف العامة . بل قد شوهد
أن نسبة ازدياد الدخل القومي تربو في الغالب على نسبة ازدياد الاتفاق الحكومي
وهذا يؤدي بالضرورة الى تخفيف وزن التكاليف العامة

والاحصاء كقيل بأثبات صحة هذه الظاهرة (٢)

(١) راجع الاحصاء الوارد في حاشية ص ٦٩ و ٧٠

(٢) فالثروة القومية في فرنسا كانت في سنة ١٧٨٩ حسب أحصاء Lavoisier ٣٨ مليارات
من الفرنكات فبلغت في سنة ١٨٧٩ حسب احصاء Leroy Beaulieu ٢١٤ مليارات ثم

علي أن الذي يُخشى حقا من ازدياد الانفاق الحكومي ليس ازدياد وزن التكاليف العامة ، بل هو العقوبات التي تحول دون إبطال وجهه من وجوه الانفاق حتى بعد انضاح خلوه من كل نفع يبرره . فلا أول وهلة لاشئ يبدو أكثر امكانا من ابطال أو انقاص نفقة عامة صرفت من النفع العام ، اما الواقع فهذا صهل تنوء به البرلمانات الحديثة :

فمثلا اذا تعلق الاتفاق بمرتبات موظفين ثبت امكان الاستغناء عنهم فبهيات ان تجتمع أغلبية برلمانية تؤيد هذا الاستغناء وما يستلزمه من الرقت . فأنها اذا لم تحفل بدعوى الحق المكتسب بقيت لديها دعوى الرحمة قائمة : فانه من المحقق ان أكثر الوظائف العامة لا تؤهل القائمين بها لممارسة الاشغال الحرة فيما بعد ، ففي رفقتهم أعونات لهم وألقاء بهم بين برائن الفاقة والمترية . واذا كان هناك اصلاح ادارى أو قضائى يترتب على تفاذه الغاء نفقة عامة فان مصالح اهل الجهة ، أو مصالح اهل المهنة ، التي يمسها هذا الاقتصاد تتضافر على احباط الاصلاح المنشود . لذلك كان أكثر هذه الاصلاحات لا تهيأ اسبابها الا في أزمنة الثورة . وقد نجح في فرنسا الرئيس بوانكاريه في صيف سنة ١٩٢٦ في انقاذ طائفة كبيرة من الاصلاحات الادارية والقضائية ^(٢) التي نودى بها من عشرات السنين ، مستعيننا بالثورة المالية التي اجتازتها البلاد في تلك الآونة

بلغت في سنة ١٩١٤ حسب الاحصاء العام ٣٠٠ مليارا . وكان مائنتجه من الدخل السنوي قبل الحرب يتراوح بين ٣٠ و ٣٢ مليارا

وفي الولايات المتحدة ارتقت الثروة القومية بين عام ١٧٩٠ وعام ١٩١٢ من ٢٨٠٠ مليارا من الفريكات الى ٩٣٨٧٠٠ مليارا أي انها تضاعفت ٣٤٠ مثلا . أما الدخل القومى من هذه الثروة فقد زاد للثل من عام ١٨٦٠ الى ١٨٧٠ وزاد عشرة الامثال من عام ١٨٧٠ الى ١٩١٠ وفي انجلترا قدرت ثروتها القومية - حسب احصاء Eden و Beeke - في عام ١٨٠٠ بألف وسبعمائة مليون من الجنيهات وفي سنة ١٩٠٣ - حسب احصاء Giffen - بملغ خمسة عشر ألف مليون من الجنيهات أي انها زادت في قرن نحو عشرة الاثمال ، أما الدخل القومى فقد تضاعف من سنة ١٨٨٤ (الف ومائتى مليون) الى سنة ١٩١٤ (الفين وخمسمائة مليون)

(٢) كالفاء كثير من محاكم المدن الصغيرة في الاقاليم ، وسجونها ، ووظائف وكلاء المدبرين فيها ودواوينهم Sous-préfectures

وبالجملة فان برلمانات الدول الحاضرة تلاقى حرجاً كبيراً في انقاص باب من أبواب الاتفاق او إبطاله . ولذلك يجب عليها ان تترى كل التريث في فتح أبواب جديدة في الاتفاق الحكومى

تأثير الاتفاق
الحكومى في
انتاج الثروة
القومية

تبين لنا ، في سياق بحثنا للمرافق العامة التى تتقاسم فيما بينها اتفاق الدولة وجهودها ، كيف يؤثر هذا الاتفاق في أنماء الانتاج من جانب ، وفي معالجة بعض مساوئ التوزيع من جانب آخر . وسندون هنا على هذين الأثرين بعض ملحوظات تكميلية :

كثير من الاتفاق الحكومى يزيد في مقدرة العامل الانتاجية بما يهيء له من أسباب ترقية كفاءته . على انه يلاحظ ان الاطانات النقدية التى يشملها مرفق الاحسان العام قلما ترفع كفاءة مستلميها المباشرين ولكنها ترفع كفاءة بنيتهم في المستقبل ، وهذا أكبر ما يبرر توظيف مرتبات للارامل ذوات الفاقة اذا كان في حضانتهم صغار . اما الاطانات العينية كالتعليم المجانى والعلاج المجانى وتقديم المساكن الصحية بأقل من أجر المثل فانها فى الغالب تفعل في رفع مستوى الكفاءة أكثر مما تفعله الاطانات النقدية التى قد يصرفها آخذها في وجوه أقل رشداً (١)

كما انه يلاحظ ان الاطانات جميعاً تضعف عند العامل الرغبة في السكد والحرص على الادخار ، اذا لم تصحبها شروط معينة كعدم صرفها الا في حالة المرض المعجز ، او البطالة القهرية ، او اذا لم تقرر على نمط تصاعدى ، اى انها تزيد كلما عظمت الجهود التى قام بها العامل فيما قضى من حياته العاملة . فهذا وحده كفيل بمحوالة دأب العامل حتى يؤهل نفسه لاعانة أكبر مقداراً اذا نزل

(١) راجع في تفصيل ذلك العلامة Pigou في كتابه Economics of Welfare ص ٢٤-٢٧ و ٣٧٧-٣٨١ . والعلامة Cannan في كتابه Wealth ص ١٩٩-٢٠١ والاستاذ Marshall في كتابه Principles ص ٦٦١ وما يليها

به طارىء من الطوارئ الموجبة للاعانة . اما اذا تناقصت الاعانة بنسبة ازدياد الجهود وحسن الحال فهذا يسوّل له الطوادة في الكد ويصرفه عن العناية بالادخار (١)

ويلاحظ أخيراً ان الاتفاق الحكومى بحوّل اتجاه بعض موارد الثروة عن الدروب التى كانت تنصب فيها بطبيعتها اذا بقيت في حوزة الافراد ، الى دروب رسمتها السياسة القومية . فمثلاً ما تنفقه الدولة على الجيش وعدة الحرب لو انها تركته في حوزة الافراد لآزروا بلاريب اتفاقه في وجوه أخرى أحسن إنتاجاً . وكذلك اتفاق الدولة في المرافق التعميرية ، مع تأثيره الجليل في انماء الانتاج ، لاسيما في انتاج الاجيال المقبلة ، لم يكن الافراد ليحفلوا به اذا ترك أمره لهم بل كانوا يفضلون صرف هذا المال في مرافق أسرع أثماراً وأقرب منفعة مادية : فان فلاحه الغابات مثلاً ، وتشديد أشغال الرى الكبرى ، وزيادة كمية العرفان بتشجيع البحث والاستكشاف ، وبث العلم والدربة الصناعية في سواد الامة ، وتسهيل وسائل الكسب واستثمار المواهب والملكات بإنشاء مكاتب تخدم employment exchanges ، وترقية الصحة العامة ، وأعانة الافراد في تأمين أنفسهم من البطالة والطوارئ التى لا قبل لهم باتقانها : كلها مرافق لا تجتذب اتفاق الافراد لطول الزمن الذى لا بد من مروره على بعضها قبل ان يوثى فائدة مادية ، ولان البعض الآخر كالتعليم وزيادة العرفان لا تدخل في قبيل الاستثمار المادى الذى يمارسه الافراد في العادة بل هى — ان صح هذا التعبير — استثمار لرأس المال البشرى أو رأس المال العلمى الذى تدخره الامة لمستقبلها .

ويرى الاستاذ Dalton انه مع وجود حدود للاتفاق المجدى في هذه الوجوه فان كل الدول الجاضرة لا تزال دون بلوغ هذه الحدود ، ولذلك فهو يستحثها الى زيادة الاتفاق في هذه الوجوه حتى يتم لها تصريف مواردها تصريفاً

(١) وهذه تقيصة نظام معاش الشيخوخة الفقيرة في إنجلترا Old-age Pensios . راجع الأستاذ Dalton في كتابه « المالية العامة » ص ١٦٠

يبلغ بالانتاج ، الحاضر والآتي ، أعلى مكانة ^(١)

وفي توزيعها

أما معالجة الاتفاق الحكومي لمساوي توزيع الثروة القومية فيظهر أثره في كل المرافق التي تعود بالنفع على كافة الرعية بلاميز بين مقدار دخلهم ومبلغ ثروتهم ، كالامن والمعدالة والتعظيم الخ ^(٢) ، ففي تمكين الكافة من الانتفاع بهذه المرافق على السواء ما يمحو بعض مظالم التوزيع الحاضر .

وهذا الأثر أكثر ظهوراً في المرافق التي تؤثر منفعة خاصة لبعض الافراد وتتولى الدولة الاتفاق فيها لعجز المنتفعين بها عن احتمال تكاليفها ^(٣) . ويلاحظ ان الامانات التي تنفقها الحكومة في هذه المرافق قد تكون تصاعدية أو تنازلية أو نسبية . فتكون تنازلية regressive اذا كانت يتناقص مقدارها كلما تناقص دخل الفرد الذي يستحقها ، وتكون نسبية proportional اذا كانت تزداد كلما ازداد دخل المستحق . وكلا النوعين يزيد سيئات التوزيع ومفارقات دخل الافراد ، فيجب اجتنابهما . أما الامانات التصاعدية progressive فان مقدارها يزداد كلما تناقص دخل المستحق ، فللدخل الاقل امانة أكبر ، وهذا أقرب الى تخفيف أثر التفاوت الكائن في توزيع الدخل القومي

الازدياد الفاحش
في نفقات الحرب
الحديثة

ولا بد لنا قبل أن ننتهي من بسط ظاهرة ازدياد النفقات العامة وشرح اسبابها أن نعرض لسبب استثنائي يبلغ بمفرده في زيادة الاتفاق الحكومي مالا تبلغه الاسباب العادية جميعاً . ذلك هو الحرب الحديثة ، كما ينطق بذلك احصاء تكاليف الحرب الاخيرة ^(٤) تكاليفها النقدية فقط بدون حساب الخسائر المادية

(١) راجع دالتون « المالية العامة » ص ١٦٦

(٢) المرافق التي في المرتبة الأولى حسب ترتيب Plehn راجع ص ٥٩-٦٣

(٣) مرافق المرتبة الثانية حسب ترتيب Plehn ، راجع ما سبق في ص ٦٣-٦٧

(٤) قدرت تلك التكاليف بالف ومائة مليار من الفرنكات خص الامبراطورية البريطانية منها ٢٣٥٧ مليار وخص باقي الحلفاء ٥٥٧ مليار وخص ألمانيا وحليفاتها ٣٨٠ مليار فيكون المجموع ١١٧٣٣ مليار يستنز من ذلك قروض الدول المتحاربة فيما بينهم ١٠٧٧ مليار

التي تكبدتها الامم المتحاربة

ولهذا الازدياد الفاحش في نفقات الحرب الحديثة أسباب جمة تأتي هنا على أعظمها شأنًا: (١)

أسباب هذا
الازدياد

فأولاً، الحروب الحديثة أصبحت على الاخص حروباً صناعية فالعامل الادبي وان كان لا يزال له المقام الاول الا أنه استوى معه في الخطر عامل الذخيرة والعدة. فالحرب الاخيرة (١٩١٤ — ١٩١٩) استنفدت من الذخائر من كل نوع ومن آلات الحرب ما تجاوز كل حسابان. وانقسم القادرون على العمل في كل امة الى فريقين لاثالث لهما: فريق المحاربين وفريق صناعات الذخائر وآلات القتال، كما انقلبت صناعات السلم الى صناعات حرب

صناعية الحرب

وثانياً، يتمين على الدول الكبرى اقراض حلفائها حتى يستطيعون موالاة القتال: اقراض في النقود واقراض في الذخائر. ولأول وهلة يتبادر الى الذهن أن هذه القروض يجب أن لا تدخل في عداد المصروفات لأنها سوف ترد إلى الدول المقرضة. ولكن عقبات كثيرة، واعتبارات وجيهة، تحول بين الدول المتحاربة وبين استرداد أحدها ما اقترضته للآخرى.

قروض الحلفاء

ولعل أوجه الاعتبارات أن هذا يتعارض مع روح العدالة ففي حرب عالمية كالحرب الاخيرة تقوم كل دولة من الدول المتحالفة بدفع حصتها من دماء بنيتها وذخائرها وأموالهم في سبيل احراز النصر للقضية المشتركة، فاذا كانت الدولة التي

يكون مجموع النفقات الصافية ١٠٦٦٢ مليار وبلغ ما تنفقه إنجلترا في اليوم الواحد من السنة الاخيرة (١٩١٨) ١٥٨ مليوناً وفرنسا ١٦٢ مليوناً والمانيا ١٧٢ مليوناً والولايات المتحدة ٢٣٨ مليوناً (راجع Jèze في Cours ص ٧٣ الجزء الاول)

(١) راجع في تفصيل هذا ما كتبه العلامة Jèze في مجلة العلوم المالية Revue de Science et de Legislation Financière وجمعه فيما بعد في كتابيه «مالية الحرب في إنجلترا» و«مالية الحرب في فرنسا» وبالنسبة للولايات المتحدة ما كتبه في المجلة المذكورة الاستاذ Seligman في اعداد متفرقة بين ١٩١٨ و ١٩٢٠ لاسيما في سنة ١٩١٩ ص ٤٩٨ وبالنسبة لعواقب الحرب الاقتصادية كتاب الاستاذ J.M.Keynes في سنة ١٩٢٠ «The Economic Consequences of the Peace»

جاءت بما ملكت من دماء بنيتها قد رقت حالها وأعوزها المال فافترضته من حليفاتها فإنه ليس من العدل ان يطالبها فيما بعد برد هذا القرض الذى أطان على نصرهن جميعاً . هذا رأى الاستاذ (جيز) وهو ما صرح به كثير من كبار الماليين فى إنجلترا وأمريكا وصرحت الحكومة البريطانية انها لا تنتظر من حليفاتها إلا سداد نصف ديونهن وتتجاوز عن النصف الآخر ، كما أعلن الرأى العام الفرنسى فى قوة ويقين ضرورة تنازل الدول المتحالفة — وفرنسا فى مقدمتهم — بعضهن لبعض عن ديونهن جميعاً . أما فى الولايات المتحدة فتتأثر الرأى العام فى الآونة الأخيرة ضد فكرة التنازل السكلى والجزئى على السواء

الاسعار
الاجتماعي

وثالثاً ، يجب على الدولة فى خلال الحرب ان تنشئ مصالح منتظمة للاسعار الاجتماعى : فتوالى بالمدد والرمية عائلات الجند وضحايا الحرب من يتامى وجرحى وذوى عاهات ، وتعمل على تعمير الاقاليم المغزوة وايواء المهاجرين منها

ارتفاع الاسعار

ورابعاً ، ارتفاع الاسعار بسبب الظروف الاقتصادية والمالية المحيطة بالحروب : فنضوب اليد العاملة التى تحولت الى الجيش ، ونضوب المواد الأولية التى استحوذ عليها صنع المقاتلات والذخائر ، وزيادة الاستهلاك الذى يستلزمه حسن تموين الجيش واضطراب وسائل النقل فى البر والبحر ، وانهايارقيمة العملة الورقية بالافراط فى إصدارها : كل هذا يغلى الاسعار ، ويزيد مصروفات الدولة سواء فيما تنبذاه من المقاتلات والذخائر او فيما تنقده أجراً لعمالها وموظفيها . ولمكافحة هذا الارتفاع يجب ان يعتمد غير المحاربين من السكان الى نبذ عوائد الترف ، وأن يقصروا استهلاكهم على الضرورى الذى لا مندوحة عنه . على انه من الصعب جداً أن تحمل سواد الأمة على إدراك هذا كما أن حملهم عليه قهراً يخشى ان يؤثر فى حالتهم المعنوية . وكل ما فى مقدور الدولة ان تفعله تفريجاً لكرب هذا الغلاء الفاحش هو ان تباع الى غير المحاربين من رعييتها بعض الاقوات الضرورية كالخبز بأقل من ثمن صنعه وأن ترفع مرتبات موظفيها وعمالها وإعانات عائلات الجند وخامساً ، التبذير الذى لا مناص منه فى كل حرب مستعرة . فالمحاربون وهم

التبذير القهري

امام هول الموت وخطر الهزيمة يبذرون الغذاء والمؤونة والعدة تبذروا، والادارات العمومية، وهي التي في زمن السلم ليست مثال الحرص على الاموال العامة، تلتقي في الحرب وضرورتها اكبر مسؤول للامعان في الاتفاق وسادساً، انعدام أو ضعف الرقابة على مصروفات الدولة في زمن الحرب. فالبرلمان لا يستطيع أن يجري على الاعتمادات التي تطلبها الحكومة لحساب السلطات العسكرية رقابة جدية، لما في العلانية وبمحت برامج الاتفاق من خطر اطلاق العدو. فهو لا يسهه الا ان يصادق على الاعتمادات التي تطلبها الحكومة منه جملة واحدة ما دامت الحكومة محل ثقته. كما ان عمال المحاسبة المنوط بهم مراقبة مصروفات الدولة في زمن السلم يعجزهم القيام بهذه المراقبة في زمن الحرب فالأشكال الرسمية التي يحوون بها كل نفقة تخرج من خزائن الدولة يتعذر عليهم التمسك بها ازاء السرعة الواجبة في أنفاذ القرارات الحربية من جهة وكثرة التصرفات التي تمضيها السلطات العسكرية من جهة أخرى. وأخيراً ان الظفر في الحروب يستلزم أن تترك للقيادة حرية في العمل واسعة النطاق، وان هذا المبدأ على صلاحه قد يساء استعماله، فتترفع السلطات العسكرية عن كل ضروب الرقابة حتى التي لا تعوق في شيء نشاطها الحربي^(١) كرقابة عقود التوريد، والمساومة في أثمان المشتريات، وأساليب استغلال المواد الأولية واليد العاملة وماشابه ذلك مما لا يعرفل سياسة الحكومة ولا حرية القيادة

(١) في الحرب الاخيرة لقي برلمان انجلترا وبرلمان فرنسا حرجا كبيرا في القيام بهذه الرقابة الا انها نجحت الى قدر لا بأس به. فبرلمان انجلترا نجح بعد جهاد عنيف في الاذن له بانشاء لجان تحقيقية اولا لفحص مصروفات المصالح المدنية (Retrenchment Committee 1915) ثم امتد عملها الى فحص مصروفات السلطة العسكرية (Committee on National Expenditure 1916) ولزمت أعمال هذه اللجان جادة الاعتدال والحكمة في احترام الحد بين نقد سياسة الحكومة الذي لا شأن لها به وبين رقابة المصروفات الذي توفرت عليه. أما برلمان فرنسا فقد أرادت الحكومة أن تعتصم من رقابته بحله، ولكنها تحت ضغط الرأي العام اضطرت الى دعوته في نهاية ديسمبر سنة ١٩١٤؛ ومن ذلك الحين نشطت اللجان البرلمانية في التأثير على سياسة الحرب المالية وليس في الامكان معرفة مدى هذا التأثير لبقاء تقاريرها في طي الكتمان الى اليوم

وسابعاً ، مضاربة النفعيين Profiteurs وهم الذين لا يعتبرون الحروب الا مغماً للربح الوفير . وخير وسيلة لاتقاء أذى هذه المضاربة الآئمة هو تعزيز الرقابة الادارية بالاستعانة بأراء ذوى الخبرة من رجال الأعمال وكبار الصناع والتجار وأقطاب الهندسة والاقتصاد والتشريع . فانه لا شيء أضمن للحكومة وأجدي على الشعب من اشراف هؤلاء على أبرام العقود وتحديد الاثمان وتنظيم أساليب الرقابة الادارية

وأخيراً ، كل الدول مهما كانت مكانتها المالية لا غنى لها عن الاستعانة على التكاليف الحربية المفاجئة بالاقتراض وكما تراخت الحرب كلما تعددت القروض وكبرت الفائدة التي تدفعها عنها للمقرضين^(١)

فوائد القروض

(١) بلغ مادفعته فرنسا من هذه الفوائد من سنة ١٩١٤ الى ١٩١٩ أكثر من عشرين ألف مليون من الفرنكات وما دفعته إنجلترا في هذه المدة نحو خمسة عشر مليوناً من الفرنكات وما دفعته ألمانيا نحو اثني عشر ألف مليون من الفرنكات

الباب الرابع

أنواع النفقات العامة

(١) اجور : مرتبات الموظفين ومعاشاتهم — (٢) أثمان : كل ما يبتاعه الدولة من أثاث ومتاع وكل ما تحصل عليه من مهمات وتوريدات ، للقيام بأشغالها العامة ونشاطها اليومي — (٣) اعانات شتى توظفها هيئات مختلفة — (٤) اقساط ديونها العامة

قد درسنا النفقات العامة — مصروفات الدولة والهيئات الاقليمية والبلدية التي تليها — اولا من حيث اركانها وخواصها ، وثانيا من حيث المرافق المختلفة التي تقوم النفقات العامة بسدادها ، وثالثا من حيث الازدياد المطرد في النفقات العامة وأسباب هذا الازدياد ، وبقي أن ندرس أنواع النفقات العامة . وهذا ما نعالجه في هذا الباب

النفقات العامة — مهما كان المرفق الذي تنفق من أجله — لا تخرج عن أخذ هذه الانواع الاربعة ، فهي اما أن تكون :

(١) اجرا لعمالها le personnel مرتبات ومعاشات وأجور

(٢) أو ثمننا لاشياء تبتاعها le matériel

(٣) أو اعانة عسديها ، ابتغاء اغراض شتى ، هيئات تنفقها بدورها في اجور

او اثمان Subventions, primes etc.

(٤) أو اقساط ديونها العامة

أما الديون العامة فهي مبحث الكتاب الرابع

وأما الانواع الثلاثة الاولى فهي مبحث هذا الباب ، ندرس كل منها في

فصل على حدة ، لاختلاف النظريات المالية التي تتصل بكل نوع منها ^(١)

(١) راجع على الأخص Jèze في "Cours" الجزء الاول ص ٩٧-٢٠٨ والمراجع القيمة الواردة فيه

الفصل الاول

أجور عمال الدولة

(١) المرتبات : الوجهة السياسية ، لوجهة المالية ، الوجهة القانونية (٢) المعاشات : الوجهة السياسية ، الوجهة المالية ، الوجهة القانونية (٣) مخصصات رئيس الدولة (٤) مكافأة النواب المكافآت الوطنية ، وتقليد لرتب ، والمنح السياسية

الجواب الثلاثة

نواجه في دراستنا أجور عمال الدولة ثلاث جوانب : الجانب السياسي وقفيه
نعني بالموازنة بين تكليف طائفة من الرعية القيام على خدمة الدولة بلا أجورين
توظيف أجورهم ، والجانب المال وفيه نتبين النظام المالي للمرتبات والمعاشات ،
والجانب القانوني ومنه نطلع على طبيعته القانونية للمرتبات والمعاشات . وعلى
كل هذه الجوانب يشرف اعتبار جوهرى هو جماع الرأى فيها على السواء : ذلك
هو الفكرة الحديثة فى المصالح العمومية التى يتألف منها بنية الدولة

الاعتبار
الجوهرى فيها

فقد أصبح من المقرر الآن أن المصالح العمومية ليست الا هيئات من
الافراد ، ناطق بهم الحكم - وهم فى الشعوب البرلمانية مجالسها النيابية - أداء
بعض المرافق العامة التى تتعلق تجميعها وتحديد مداها بمشيئة الاجيال المتعاقبة
تلك المشيئة السائدة التى ينطق بوحياها كل حكام جيل . فالوظائف التى تشتملها
هذه المصالح العمومية لم تنشأ لمنفعة الموظفين المستعملين عليها ، بل انما انشئت
وأنصب عليها موظفون ، لتسيير تلك المصالح فى الجادة المرسومة لها وتمكينها
من انجاز المرافق المنوطة بها . فواجب المصالح العمومية ، وسبب وجودها ،
هو أن تعمل بانتظام واستمرار ، وبأقصى مايسطاع من الكفاية والمضاء ،
على انجاز هذه المرافق ومن أجل هذا وجب أن يظل دائماً من الجائز تبديل
نظام العمل فى المصالح العمومية فى كل لحظة ، وتغيير مناهجه وقواعده تغييرا
كلياً أو جزئياً فى أى آونة ، حسبما يقضى به تطور حاجات الشعب ومثله الاعلى

في العدالة . اما الموظف ، وأما مركزه الذاتي والنفع المادي الذي يواتيه من الوظيفة ، فهذا مالا وزن له ولا خطر الا حيث يرتبط كل هذا بالنفع العام وبقدر ما يكون الاحتفاظ به مفضياً الى استقامة العمل بالمصالح العمومية

هذا المبدأ الحديث الذي يجرد سياسة المصالح العمومية من الاعتبارات الذاتية تهدي خطاها ، وينزهها عن المنافع الفردية تحفل بها دون منفعة المجاعة ، هو الذي انتهى اليه تطور التشريع الإداري في أكثر الدول المتحضرة ، (١) وهو الذي ينبغي أن يهتدى به في حل كل المسائل التي تثيرها مراكز الموظفين وأرازاقتهم وسنتبين آثاره في كل نوع من هذه الأجور ، في مصر وفي الدول الأخرى . وسندرس أولاً المرتبات اجمالاً ثم المعاشات ثم أنواع الأجر الأخرى

١ - المرتبات

الوجهة السياسية

الفاصلة بين
الأجر والمجاز

الجانب السياسي في المرتبات ينحصر في المناضلة ، من حيث استقامة العمل بالمصالح العمومية ، بين ترتيب أجور للوظائف تصرف للعاملين فيها من خزانة الدولة أو عدم ربطها على هذا الوجه اكتفاء باعتبارات غير مادية أو مزايا مادية تفي عليهم من قيامهم بالوظائف العامة

والاجماع الآن على إشار نظام العوض على نظام المجازان للأسباب الآتية :
أولاً - لأن العدل يقضى بأن تضمن الدولة لعمالها ، لاسيما الذين يكرسون لمنصبهم كل جهودهم وغالب عمرهم ، رزقا يعولهم ويمون عيالهم
ثانياً - لأنه شوهد أن الإدارات التي لا يتناول عمالها أجراً أو يتناولون أجراً طفيفاً تعم فيها الرشوة ، وتسود الرضيخة ، ويسام العامة الخسف والاعنات

(١) راجع على الأخص Les principes généraux du droit administratif للإستاذ جينز من ٢٤١-٣٨١ الجزء الأول طبعة ١٩٢٢ و Traité de Droit Constitutionnel للإستاذ ديميه الجزء الثالث طبعة ١٩٢٣ ص ٩٥ - ٣٦٢ ورسالة الدكتوراه لواضمها J. Busquet بعنوان Les Fonctionnaires في سنة ١٩٠٨ جامعة ليون

كما شوهه أن كل ارتفاع جسيم في غلاء المعيشة لا يصحبه ازدياد مناسب في أجر الموظفين يفضي بأكثرهم الى الارتشاء ومعاطب أخرى
ثالثاً - ترتيب الاجر لمناصب الدولة يضمن إقبالا أكبر على توليها واختياراً أحسن وأحزم بين المقبلين . أما اذا ظلت بلا أجر لم يقبل عليها الا الموسرون ، وليس جميعهم من ذوى الكفاءة النابهة ، ونأى عنها ذوو الكفاءات من متوسطى الحال

رابعاً - أثبتت التجارب أن مجانية الوظائف العامة أثقل وزراً على الرعية من عبء الاجور . وخير شاهد على ذلك حال انجلترا في القرن الثامن عشر فقد كانت مناصب الدولة الكبيرة ومناصب الإدارة المحلية (قضاة السلم) وقفاً على أبناء الأسر الغنية النبيلة ولم يكونوا يقبضون أجراً في الظاهر . غير أنهم استعاضوا عن الاجر باستغلالهم مناصبهم وتوجيه زمام الحكم الى البر بطبقته دون سائر الطبقات ، كما أنهم خافوا كثيراً من المناصب عالية الأجر تافهة الجهد لكبراء تلك الأسر . أما مجانية الكراسى النيابية فأقصت عن البرلمان كل من لم يكن من ذوى الخفض واليسار وهذا كان من أكبر الأسباب في صبغ التشريع في تلك العصور بسبغة خاصة ، حابت الطبقة الغنية بقدر ما أرهقت الطبقات الفقيرة . حتى اذا جاءت الحكرمة الحرة بزعامة أسكويث في سنة ١٩١١ لم تجد وسيلة لتحويل مجرى التشريع أنجح من تقرير المكافأة البرلمانية

ولعل مجانية وظائف الغند عندنا هي أكبر ما يغري فريقاً منهم باستغلال مناصبهم وإرهاق أهل القرى

الأسباب المتقدمة قاطعة في تمضيل نظام الاجر على نظام المجان ، مع إجازة المجان في تلك المناصب التي لا تأخذ من نشاط العامل ووقته الا قدراً ضئيلاً لا يعتد به ويكون له عوض عن هذا القدر في الاحترام العام الذى لا وظيفة ، كعضاء الاخطاط عندنا وعضوية المجالس البلدية ، مع وجوب تعويضه عن المبالغ التي ينفقها في أدائه لاوظيفة والتي يستلزمها هذا الاداء كمصاريف الانتقال والمبيت ، والقاعدة العامة المتبعة الآن في فرنسا هي أن العمال المنتخبين لا يتناولون

أجراً^(١) إلا إذا وجد نص تشريعي يقرر هذا الاجر ، وأما العمال المعينون
فالقاعدة في شأنهم ترتيب الاجر لهم

وجوب تحديد
المرتبات على نمط
عام ثابت

وبعد فأهم ما يراعى في المرتبات من الوجوه السياسية هو أن يكون تحديدهم
على نمط عام ثابت ،^(٢) لا بالمساومة مع كل موظف على حدة عند انتحاقه بالمنصب
ومزية ذلك ضمان اقبال الكفاءات التي تقبل على بيئة من أمرها لا على جهالة
وارتياب في مغبة المساومة . كما أن استدراج الموظفين بالمناقصة بينهم في الاجر
يفرغهم باستيفاء أجر المثل من الجمهور وبالعيب بواجبات المنصب

ضرورة تشريع
دقيق للوظائف
العامة

كما أنه يجب التحاشي من اعتبار الوظائف العامة وما زُبط لها من مرتبات
ضخمة مكافأة لخدمات شخصية أو سياسية . وهذا يفشو في النظم الأوتقراطية
والأرستقراطية حيث يستند التعيين في المناصب العامة الى بواعث المحاباة أو
روابط القرى على أنه يخشى منه . أيضاً في الحكومات الديمقراطية أن تستعمل
التميين لما زب انتخابية ولذلك يجب ، اتقاء لهذا الخطر ، إحاطة الوظائف العامة
بتشريع دقيق يقرر شروط الالتحاق ، وشروط الترقية ، وضمانات من
الغزل التعسفي

الحالة في الولايات
المتحدة

وتاريخ الوظيفة العامة في الولايات المتحدة خافل بالمعطات ففي سنة ١٨٢٩ :
استصدر الرئيس (جاكسون) قانوناً للوظائف المدنية Civil service

(١) كالعدد ومساعدتهم وأعضاء المجالس البلدية ، أما أعضاء مجالس المديريات فيتناولون مرتبات
بناءً على قانون سنة ١٩١٢ . وأعضاء بلدية باريس بناءً على قانون سنة ١٩١٤ .
(٢) الوضع الأخير لوظائف الحكومة المصرية يتسمها الى ثلاث فصائل Cadres الفصيلة
الكتابية . والفصيلة الفنية . والفصيلة الادارية
فالفصيلة الكتابية ثلاث درجات : درجة (ح) من ٨٢ الى ٢١٦ جنيهات سنوياً ودرجة (ب)
من ١٣٠ الى ٣٣٦ جنيهات ودرجة (ا) من ٣٠٠ الى ٥١٦ جنيهات
والفصيلتان الفنية والادارية ثمانية درجات : لدرجة الثامنة من ٦٢ الى ٣١٦ والدرجة السابعة
من ٦٩ الى ٣١٢ والدرجة السادسة من ١٨٠ الى ٨٦٤ والدرجة الخامسة من ٢٤٠ الى ٦٠٠
والدرجة الرابعة من ٥٤٠ الى ٨٤٠ والدرجة الثالثة من ٧٢٠ الى ٩٦٠ والدرجة الثانية من
٩٠٠ الى ١١٤٠ والدرجة الاولى من ١١٠٠ الى ١٣٠٠ .
ورتب في كل درجة ثلاث دوائر شكل سنة (في الدرجات الدنيا) وكل سنتين (في الدرجات
المتوسطة) وكل ثلاث سنين (في الدرجات العليا)

وبسبب المرتبات العالية المربوطة لها أصبحت هذه الوظائف هدف الأجزاء السياسية ، وغنيمة الحزب الغالب Spoils system فالحزب الذي يتسلم مقاليد الحكم يكتسح كل الموظفين الذين ولاهم الحزب السابق ويولي أنصاره ومؤيديه وهلم جرا وساءت هذه الحال وعظمت جرائرها الى أن صدر قانون سنة ١٨٨٣ الذي أصلح من أمرها بتقرير مبدأ الاختبارات العامة واشتراط النجاح فيها لتولي أكثر الوظائف المدنية (١)

الحالة في فرنسا

أما في فرنسا فإن التشريع الخاص بالوظائف العامة من حيث التعيين فيها والوقاية من عسف الرؤساء ضئيل الخطر ، لأن أكثره تشريع إداري قائم على لوائح وضعتها السلطة التنفيذية فهي تملك تعديلها إذا أخرجت وضائق ذرعا بهذه القيود . ولذلك فنقابات الموظفين لا تمتأ تطالب باستبدال هذه اللوائح بقوانين يسنها البرلمان فلا تستطيع لها السلطة التنفيذية تبديلا أو انتقاصا . على أن نقطة مجلس الدولة في أحكامه ، وتشده في تقييد الاختصاص المطلق الذي للرؤساء ، كان لها فضل كبير في استئصال كثير من المساويء (٢)

الحالة في مصر

أما في مصر فقوانين متعددة بينت نظام الموظفين من حيث شروط التعيين . والترقية والتأديب والعزل . وكل ما يوجه من النقد الى هذا النظام إنما يوجه الى القيود التي وضعتها المادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية على اختصاص محاكمنا القضائية بإزاء الأعمال الإدارية وحرمان نظامنا الحكومي من محكمة تشابه مجلس الدولة في فرنسا تملك إلغاء امر تعيين خولف فيه نص القانون أو مرماه ، أو إبطال ترقية غير مستحقة ، أو إعادة موظف عزل بغير سبب مشروع (٣)

(١) راجع الأستاذ Goodnow في كتابه principles of Administrative Law في الولايات المتحدة ورسالة الدكتوراه السابق الإشارة إليها ص ٦٤ وما يها
(٢) راجع لاسقاز H. Berthélemy في كتابه Droit Administratif الطبعة التاسعة ص ٦١ و ٦٢ . وحكم مجلس الدولة في قضية Lacourte في ١٥ فبراير ١٩٠٧ Rec. p. 156 و في قضية Leconte ٢٤ يونيو ١٩١٠ Rec. p. 498 والفصل السادس من رسالة الدكتوراه السالفة الذكر الذي عنوانه Le Statut en Jurisprudence ص ٩٦-١١٤
(٣) أهم القوانين الخاصة بنظام الوظائف العامة هي الأمر العالي الصادر في ٢٤ يونيو ١٩٠١

وقد صادق مجلس الوزراء بقراره الصادر في ٣٠ يونيه ١٩٢١ على مبادئ جديدة للتعيين والترقية في الوظائف العامة اقترحتها (لجنة تعديل الدرجات) في تقريرها القيم المؤرخ في ٢٤ مايو ١٩٢١ ، وهي لا شك أقرب الى صيانة الصالح العام وصدا الهواء لوروعيت بدقة واطراد

وأهم هذه المبادئ : (١) اشتراط عقد امتحانات مباراة ^(١) بين المتقدمين

الذي وضع المبادي العامة لتعيين والترقية ، وأما تأديب الموظفين وعزلهم فقد نظمته الاوامر العالية الصادرة في ١٠ ابريل ١٨٨٣ و ٢٤ مايو ١٢٨٥ و ٨ يوليه ١٨٩٤ . وأما تأديب كبارهم وظيفي المديرية والمحافظة فقد نظمه الامر العالي الصادر في اول يونيه سنة ١٨٩٣ . وتأديب الموظفين المبنيين بمرسوم موكل الى محكمة تأديبية عالية تشكل طبقاً للامر العالي الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٨٨٨ وأما تأديب الوزراء ومن يليهم من الرؤساء فمرجه الى الامر العالي الصادر في ١٩ فبراير ١٨٨٨ الذي أنشأ «محكمة ادارية عليا» لهذا الغرض ، وقد يكون لنصوص الدستور الخاصة بمحاكمة الوزراء تأثير في بقاء اختصاص هذه «المحكمة الادارية العليا» بالنسبة للوزراء (راجع ماقدناه في دراستنا الادارية . وبالنسبة لنصوص القانون الى طبعه ١٩٠٦ ص ٥-٩٤ . ومجموعة القوانين والوائح للاستاذ أحمد حسن بك الجزء الثاني ص ١٥٦٨ وما يليها)

(١) يرجع الفضل في تقرير هذا المبدأ الى مذكرة قدمها دولة رشدي باشا الى مجلس الوزراء وصادق عليها المجلس في ١١ يونيه سنة ١٩١٥ . وهذه هي الاقتراحات التي جاءت بها :

أ - أن يكون التعيين بعد امتحان مباراة بين المتقدمين

ب - الشهادات الدراسية لا تعطى حقاً ثابتاً في مرتب معين عند دخول الموظف في الخدمة . وانما يشترط في دخول امتحانات المباراة حيازة حد أدنى من العرفان والشهادات لدراسية تكون هي الدليل على بلوغ هذا الحد لاذنى

ج - تنشأ لجنة خاصة مهمتها تنظيم ومراقبة اختيار كل الموظفين اللازمين للحكومة . ب - يكون لهذه اللجنة الحق في فحص قائمة المتقدمين لامتحان المباراة وأبعاد من تري أبعادهم وقبول من تري فيهم الاهلية لخدمة الحكومة وقد اعترضت لجنة تعديل الدرجات على اشتراط الشهادات الدراسية لدخول امتحان المباراة ورأت اطلاق المجال . غير ان مجلس الوزراء لم يقرها على ذلك : وبالنسبة للجنة لمشار اليها في الفقرة (ج) من مذكرة رشدي باشا قررت ان مجلس الوزراء هو الذي يعين أعضاء هذه اللجنة التي تختص بما يأتي (١) تضع القواعد والمناهج التي تسيير عليها امتحانات المباراة (٢) تحدد عدد الوظائف التي يعقد لاجلها الامتحان حسب طلبات المصالح المختلفة (٣) تبشر عقد الامتحانات (٤) تبشر توزيع الناجحين على المصالح المختلفة (٥) تصادق أو ترفض المصادقة على التعيينات الاستثنائية التي توصي بها هذه المصالح وتكون هذه اللجنة تابعة مباشرة لمجلس الوزراء

(راجع تقرير لجنة تعديل الدرجات ص ١٨)

للموظائف العامة ، واشتراط الاجازات الدراسية لامكان دخول هذه الامتحانات (٢) تأليف لجنة دائمة تسمى (لجنة انتخاب الموظفين) Recruiting Commission تتولى عقد امتحانات المباراة ، وتحديد الاجازات الدراسية الواجب حيازتها لأمكان دخول الامتحانات المختلفة ، وتحديد بداية المرتب في الدرجة التي يعين فيها الناجحون في هذه الامتحانات (٣) تشكيل لجان ترقية promotion Boards بالوزارات والمصالح المختلفة حتى لا تكون ترقية الموظف تحت رحمة أرادة الرئيس وحده

الوجهة التالية

ما هي العناصر التي يتكون منها الأجر ، وما هي الاعتبارات التي يُستهدى بها في تحديد سعره ؟ الجانب المالي .

أما العناصر التي يتكون منها الأجر فتختلف بحسب ما اذا كان المرتب متصلا بمعاش كحالة الموظفين في معظم الدول الحديثة ، أو غير متصل به كحالة الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة. فالنوع الاول يتألف من خمسة عناصر : مرتب الخدمة العامة ، ملحقات هذا المرتب ، مرتب الاستيداع ، معاش التقاعد عند بلوغ السن المحددة له ، معاش لأرملة الموظف أو المتقاعد وأولاده الصغار بعد وقاته . وأما النوع الثاني فيتكون من عنصرين فقط : المرتب وملحقاته . والنتيجة العملية لهذا التمييز هو وجوب تخفيض مرتبات النوع الاول عن مرتبات النوع الثاني لان الموظف الذي يأخذ مرتبات من النوع الاول ليس في حاجة ماسة الى ادخار جزء كبير من مرتبه لطوارئ المرض أو الشيخوخة أو لفوت ذريته من بعده عناصر الاجر

وأما تحديد سعر الاجر فيُستهدى فيه باعتبارات شتى بعضها اقتصادية ، وبعضها سيكولوجية ، وبعضها إدارية : تحديد سعر الاجر .

فلا اعتبارات الاقتصادية هي أولا : نوع المعيشة في الطبقة الاجتماعية التابعة لها كل فئة من الموظفين . وثانيا ، طبيعة الاعمال التي يقوم بها الموظف ، فكلما اعتبارات اقتصادية

كانت هذه الاعمال عقلية وفنية وجب أن يرتفع سعر الاجر لأنها استلزمت تأهبا طويلا العهد غالى الثمن ، واذا كانت هذه الاعمال تحتم عليه بذل نفقات استثنائية كنفقات انتقال أو نفقات تمثيل فيتعين ردها اليه . وثالثا ، غلاء المعيشة يجب أن يعتد به ، حسب اختلاف الازمنة ، واختلاف محال الإقامة ، ومن الدول ما تعتد بالمركز العائلي للموظف أن كان أعزب أو متزوجا ، وان كان ذا ولد أو لا ولده . وكل ارتفاع ثابت في غلاء المعيشة يجب أن يضحبه ارتفاع مناسب في مرتبات الموظفين ، وهذا ما حصل على أثر الحرب الكبرى في معظم الدول

اعتبارات
سيكولوجية

والاعتبارات السيكولوجية هي : أولا ، ضمان استمرار المرتب : فالموظف لا يخشى البطالة ، واذا أصابه مرض مؤقت يظل يستولى على مرتبه كما أن له في الغالب معاشا عند تقاعده أو إصابته بعاهة اثناء العمل ، ومعاشا لزمته وصغاره ونتيجة ذلك وجوب تخفيض المرتب في المصالح العمومية عن نظيره في المصالح الحرة في مقابل هذا الاطمئنان . وثانيا ، المزاي الأديية والشارات الفخمة التي تزدان بها بعض الوظائف ، فينقص من أجرها بقدر ما في هذه المظاهر من الترضية للقائمين عليها . وهذا الاعتبار مشكوك في صوابه ، لانه يترتب عليه أن ينصرف غير ذوى اليسار عن هذه الوظائف لنقصان مرتبها عن أجر المثل ، ولأن هذا النقصان قد يغري الموظف بالارتشاء

اعتبارات ادارية

والاعتبارات الادارية أو المصلحية هي : أولا ، ارتفاع العمل بالمصالح العمومية يستوجب الاحتفاظ بغيره الموظف ودوام استنهاض همته . ومن أجل هذا يجب أن يحدد سعر الأجر على سنة تصاعدية مع ضبط شروط الترقية من درجة الى أخرى ، وتوسيع مجال الترقية ^(١) ثانيا التسوية بقدر الأمكان في المرتب والترقية بين الوظائف المختلفة التي استلزم التأهب

(١) وهذا ما عنت به لجنة تعديل الدرجات (راجع تقريرها السالف الذكر) فقد وضعت موظفي الكادر الفني والاداري في ثمانية درجات ، ورتبت في كل درجة علاوات دورية وجعلت الدرجات متداخلة حتى يتسع مجال الترقية .

لها مقداراً متشابهاً من الجهود والسنين . فخرج الطب والهندسة والزراعة مثلاً الذين قظموها مراحل علمية متساوية يجب أن يستووا في المرتب وفي درجات الترقى ، أما إذا اغفل هذا الاعتبار فتكون النتيجة أن الوظائف الممتازة من هذه الناحية تجذب العدد الأكبر من الطلاب فتتقدم المصالح العمومية التي تشتمل على هذه المناصب ويرثع فيها مستوى الكفاءة ، بينما تتأخر المصالح العمومية التي مناصبها أقل جذباً للطلاب . على أن هناك طاملاً آخر وهو ضرورة الموازنة بين مرتب الوظيفة وعبء المسؤولية الملازم لها . وهذا العامل يؤدي في الغالب إلى التجاوز عن هذه التسوية وإلى اتساع مسافة الخلف بين مرتبات الوظائف التي استلزمت قدراً واحداً من التحصيل والاهبة

وأخيراً مما يجب أن يمتد به في تحديد سعر المرتب منافسة المصالح الحرة للمصالح الحكومية في خدمات طائفة من موظفيها كالاطباء والمحامين وغيرهم من ذوى الملكات التي يكون لها سوق رائجة خارج الدوائر الحكومية . بخلاف طوائف أخرى من الموظفين الإداريين الذين ليس لملكاتهم في الغالب سوق تنافس السوق الحكومية

الوجه القانوني

نعود هنا إلى الفكرة الأساسية التي يجب أن تسيطر على نظرنا في الوظيفة العامة . هذه الفكرة تلخص في أن تنظيم الوظائف التي تشتملها المصالح العمومية يجب أن يكون على نمط قانوني يمكن الدولة من ادخال الاصلاح أو التعديل الذي يقضى بهما المصالح العام من وقت إلى آخر ، ولا كساب المصالح العمومية هذه المرونة في التنظيم يجب أن لا يتاح للموظفين الادعاء بحقوق مكتسبة ثابتة قبل الدولة يستمدونها من عقد التوظيف . والسبيل إلى هذه الغاية يكون بوضع الموظفين جميعاً في مراكز قانونية *Situations légales, réglementaires* تستمد حقوقها والتزاماتها من نصوص القوانين والوائح ، لا من نصوص

مركز قانوني
لا تعاقدية

عتمد مدني تبرمه الدولة مع صماها وتحتفظ به لزاما . هما تعارض مع الصالح العام . وفي هذا السبيل تسير كل الدول الحاضرة التي لاتلجأ الى النظام التعاقدى الا في القليل النادر وتعتمد على النظام القانوني في اسناد اكثر وظائفها العامة .

المرتب جزء من الاختصاص

فكما أن القوانين — واللوائح المكملة لها — تبين للموظفين اختصاصهم الذي في نطاقه يكون لاصماهم اثر قانوني معين ، كذلك القوانين واللوائح تقرر حق الموظف في الأجر ومدى هذا الأجر وعناصره الشتى ، كما تحدد شروط دخوله في الخدمة وخروجه منها ، وشروط تأديبه وشروط عزله . فالأجر وما يتصل به ليس حقا شخصيا للموظف بل هو جزء من اختصاص الوظيفة ، ذلك الاختصاص الذي يملك القانون أن يوسع أو يقتصر فيه ، ولا تقبل من الموظف دعواه بأنه اكتسب حقا في اختصاص محدود لا يجوز للشارع تعديله ولا المساس به . غير أن الشارع وان جاز له من الوجهة القانونية ان يحدث هذا التعديل ، وينتقص من اختصاص الموظف سواء في الأجر أو في جوانبه الاخرى ، فإنه لا يستطيع أن يجعل من هذا التعديل سببا لاعذات الموظفين ، او يسوق اليهم في طيه العسروالارهاق ، لما يترتب على ذلك حتما من اضطراب العمل في المصالح العمومية وفشلها في اداء المرافق العامة المنوطة بها . أى أن قدرة الشارع في التعديل وان كانت مطلقة من الوجهة القانونية فإنها مقيدة من الوجهة السياسية بضرورة ملاءمة التعديل لصالح العمل^(١)

القاعدة في فرنسا

و « قانونية » مركز الموظف لا « عقديته » هي القاعدة المتبعة في فرنسا في اكثر وظائفها العامة فهي لاتلجأ الى نظام التعاقد الا على سبيل الاستثناء وفي الوظائف التي حاجتها اليها موقوتة بأجل محدود غير أن مراكز الموظفين

{١} استيفاء هذا المبحث من موضوعات القانون الاداري قراجع ما أسلفناه فيه وراجع على

الاخص J. Busquet : Les Fonctionnaires et la Lutte pour le Droit

تتفاوت فيما بينها من حيث متانة هذا المركز القانوني ومناعته :
فبعض المناصب أحاطها الشارع بضمانات أكثر من سواها فأنشأ للقائمين بها ما يسمى Statut وهم القضاة ، والاساتذة ، وضباط الجيش ، ومهندسو الكبارى
والمناجم . وحركة الاصلاح ترمى منذ عهد بعيد الى تعميم هذا المركز الممتاز
الى الموظفين جميعا

وفي مصر

و « قانونية » مركز الموظف هي ايضاً القاعدة فى النظام الادارى المصرى
غير أن احكام بعض محاكنا — دون البعض الآخر — ^(١) فى تكييفها علافة
الموظف بالحكومة تميل الى تشبيهها بعقد اجارة الاشخاص وتشبه الموظف
بالاجير والحكومة بالمستأجر . وفى هذا خطل كبير . فإنه لا يوجد فى تشريعنا
الادارى ما يؤيد هذا الاستنتاج . بل بالعكس أن وجود طائفة قليلة من الموظفين
اتبع فى توظيفهم نظام التعاقد ، بجانب الاكثربة العظمى التى اتبع فى توظيفها
نظام التعيين ، يشير الى رغبة الشارع الصريحة فى جعل مركز الموظف وما
يشتمله من حقوق له وفروض عليه من المراكز القانونية لامن المراكز التعاقدية
فقد عنيت قوانين ولوائح الاستخدام فى المصالح العمومية بتنظيم شروط الدخول

(١) راجع استئناف مختلط ، مجموعة التشريع والقضاء ١٨٩٨ ص ٣٩٧ واستئناف أهلى
المجموعة الرسمية ١٩٢٢ عدد ٧٦ الوارد فى حيثياته : « وحيث ان النزاع المطروح انما هو
خاص بعقد استخدام موظف وبالتناجى المترتبة عليه من بقاء للموظف أو عزل وهذه مسألة لا علاقة
لها بالنظام العام الخ » وقارن حكم محكمة الاستئناف فى دوائرها المجتمعة فى ٢ فبراير ١٩٢٢ .
ونرى ان المبدأ الذى يقرره هذا الحكم صحيح غير انه فى حيثياته يكاد يجعل مركز الموظف
قانونياً وتعاقدياً فى آن واحد . مثال ذلك قوله « وحيث ان حق التعويض المطالب به فى هذه
الدعوى مبني على ان الحكومة أحالت الموظف على المناش بطيقة مخالفة للقوانين واللوائح قبل
ان يتم مدة الخدمة حسب عقد الاستخدام »

واطلع أيضاً على الاحكام الاتية التى تؤيد « قانونية » مركز الموظف فى استئناف أهلى ٢١
مايو ١٩٠٣ المجموعة ١٩٠٤ عدد ٢٩ . واستئناف أهلى ١٤ ابريل ١٩١٤ عدد ١٣ .
واستئناف أهلى ٧ مارس ١٩١٧ المجموعة ١٩١٧ عدد ٧٩ . واستئناف ١٧ يناير ١٩١٨
المجموعة ١٩١٨ عدد ٤٠

فى الخدمة ، وشروط الترقية ، وشروط التأديب والعزل ، ولم تترك شيئاً من ذلك للمساومة بين الحكومة وكل عامل عند تعيينه ، بل وضعت كل هذه الأحكام بوجه عام لتسرى على الموظفين جميعاً أو على كل طبقة معينة من الموظفين هذا التنظيم القانونى — لا التماقدى — قد يتفاوت فى دقته وإحكامه ، وفى الضمانات التى يجب أن يحيط بها الموظفين لاستقامة العمل بالمصالح العمومية وقد يكون فيه مجال لعبث الأهواء ومعايب أخرى كثيرة . غير أنه لم يخرج عن كونه تنظيماً قانونياً ، ومن القوانين الخبيث والطيب ، والسبيل إلى اصلاحها هو تشريع جديد ، لا تحريفها عن قصدها واستبدال النظام الذى وضعته بنظام آخر مغاير له فى طبيعته لأنه فى بعض الأحوال قد يكون أوفر ضمانات وأدنى إلى العدالة . فلامندوحة لنا إذن من التسليم بأن مركز الموظف هو مركز قانونى ، يستمد لحيته وسداه من نصوص القوانين واللوائح الخاصة بالاستخدام فى المصالح العمومية ، لا من أحكام عقد الإجارة

وهذه المراكز القانونية *Situations légales, réglementaires* كما توجد فى القانون العام توجد فى القانون الخاص . فمركز الزوجين وما يشتمله من حقوق وواجبات مركز قانونى لا يملك الزوجان تعديله ولا دخل لارادتهما فى تكيف هذا المركز الذى حدده القانون من قبل بشكل الزامى . ولا بد من قانون جديد لتعديل مركز خلقه قانون سابق . كذلك الوظيفة العمومية ، وكل ما تشتمله من اختصاص وحقوق الموظف أو فروض عليه ، مركز قانونى — كمركز الزوجية أو مركز الأبوة فى القانون الخاص — قد نظمت القوانين واللوائح أحكام هذا المركز ، ولا تملك السلطة التنفيذية من جانبها ، ولا الموظف من جانبه ، ولا الاثنان معاً ، تعديل هذا المركز أو المساس به . إنما السلطة التشريعية تملك ، بقانون جديد تسنه ، أن تعدل فى هذا المركز بوجهيه من حق والزام وبكل ما يشتمله من اختصاص

أمر التعيين

وأمر التعيين acte de nomination الذي هو بداية هذا المركز وشرط نشأته هو حمل ادارى^(١) — أى فصيلة من فصائل الاعمال القانونية actes Juridiques يلزم لصحته رضا الموظف به والقبول الصريح من جانبه لاحتلال هذا المركز القانونى . فمضى قبل الموظف أمر التعيين وجد نفسه فى مركز قانونى يستند فقط الى القوانين واللوائح الخاصة به لا الى ارادة السلطة التنفيذية ولا الى ارادة الموظف . فأمر التعيين فى القانون العام شبيه بعقد الزواج acte de mariage فى القانون الخاص . كلاهما شرط لاحتلال مركز قانونى لا سلطان عليه لارادة الطرفين بل المرجع فيه للقانون وحده

نتائج المركز القانونى

ولننظر الى النتائج التى تترتب على اعتبار مركز الموظف مركزاً قانونياً لا مركزاً تعاقدياً من حيث تأثير هذا الاعتبار على حق الموظف فى المرتب :

١ — القانون وحده ، واللوائح المنفذة له ، هو الذى يقدر على أن يغير أو يعدل أى جانب من جوانب هذا المركز . فالسلطة التنفيذية لا تملك بقرار منها ، سواء كان هذا القرار فى صيغة قرار وزارى أو مرسوم ملكى أن تجعل مركز موظف معين أو طائفة معينة من الموظفين أو الموظفين جميعاً أسوأ أو أحسن من المركز الذى قررته القوائم له أو لهم . بل لا بد لاجداث هذا التعديل من قانون جديد

٢ — القانون الجديد لا يستطيع أن يحرم الموظف من المزايا التى قررها القانون القديم وثبتت له باستيفائه الشروط والمدة التى يتطلبها القانون القديم أى أن القانون الجديد لا يكون له أثر رجعى الا حيث تجيز الاعتبارات التشريعية والاجتماعية للشارع أكساب احد القوانين هذا الاثر ، وهذا طبعا لا يكون الا على سبيل الاستثناء

٣ — سواء كان مركز الموظف قانونياً أو تعاقدياً له حقوق ثابتة يستمدّها فى الحالة الاولى من نصوص القوانين واللوائح الخاصة بالاستخدام ، وفى الحالة

(١) من النوع الذى يسميه « جيز » و« ديجيه » . Acte-condition.

الثانية من نصوص عقد الاجارة ، أو من أحكامه الواردة فى القانون المدنى اذا لم ينص الطرفان على شىء . غير أن الفارق الجوهرى بين المركزين هو هذا : اذا كان مركز الموظف قانونيا فان نصوص قانون الاستخدام تفسر بما يكون أقرب الى غرض الشارع وروح التشريع ، وهو هنا الصالح العام فى حسن سير العمل الحكومى ، لا صالح الفرد فى النفع المادى الذى يفتىء على الموظف ؛ فهذا لا يعتمد به الا حيث يرتبط بالصالح العام ويكون شرط الاستمرار وجوده . واذا كان المركز تعاقديا فيكون تفسير نصوص العقد بما يحقق المنفعة الفردية لكل من الطرفين على السواء

٢ — المعاشات

الوجبة السياسية

يبحث العلماء فى هل الافضل وضع نظام للمعاشات تجريها الدولة على عمالها عند بلوغهم سن الشيخوخة ، أو ترك تدبير ذلك لعمالها أنفسهم يتهيأون له بما يدخرونه من مرتباتهم

مشروعيه نظام
المعاش

ويميزون فى هذه المفاضلة بين نوعين من المعاش : معاش يصرف لمن تصيبهم طاعة أو علة من عمال الدولة أو جندها أثناء قيامهم بوظائفهم وهذا لا جدال فى وجوبه ومشروعيته لانه جزء ضرورى من نفقات تسيير المصالح العمومية ، ومعاش تقاعد pension de retraite وهذا موضع الجدل . وتعريفه انه استمرار صرف جانب من المرتب الى الموظف بعد خروجه من الخدمة ؛ فهو مرتب مخفض وله طبيعة المرتب من كل الوجوه ؛ وهذا ما يعيزه عن العمرى rente viagère والتأمين على الحياة assurances sur la vie اللذين لكل فرد أن يتعاقد عليهما مع احدى شركات التأمين والادخار وأساسهما الاقساط التى يدفعها الفرد الى شركة التأمين او ملتزم العمرى . اما معاش التقاعد فلا يتوقف على دفع اقساط من الموظف الى الدولة حتى أن بعض الدول تجريه على

معاش المعاشات

معاش التقاعد

موظفيها (انجلترا وبلجيكا وألمانيا) مع انها لا تستقطع من مرتباتهم شيئا، والبلاد التي تقوم بهذا الاستقطاع لا تنشئ صلة بين ما تستقطع من مرتب الموظف وما يقرر له من معاش، لان الغرض من المعاش ليس الادخار ورد ما اقتطع من أجر الموظف اليه، بل ايجاد مركز مادي للموظف يتفق مع المنصب الذي كان مسندا اليه ويتناسب مع المرتبة الاجتماعية التي كان يحتلها

للحكم على مشروعية نظام المعاش هذا نميز بين فريقين من عمال الدولة : للعمال العسكريين
عمالها العسكريين وعمالها المدنيين . فبالنسبة للفريق الاول استقر اجماع الدول على وجوب تدبير معاش لهم لانهم ملزمون بتخصيص كل أوقاتهم وكل جهودهم لخدمة الدولة ، فضلا عن أن خضوعهم للنظام العسكري يحرمهم من التمتع بالحربة التي يتمتع بها باقي مواطنيهم ويعرضهم في كل لحظة لبذل أرواحهم في ساحات القتال ، فحق على الدولة اذن ان تضمن لهم معاشا لشيخوختهم ووفهم ، ولا راملهم ويتامهم من بعدهم ، اذ لا قبل لهم ، وتلك تكاليف وظئفهم ، بالتخاذ وسائل التبصر والادخار

أما الفريق الثاني ، العمال المدنيون ، فهم في حال مختلف عن حال الفريق الاول . وان صح أن بعضهم تقضى عليه تكاليف المنصب ببعض القيود كالتقضاة مثلا فان سوادهم يستطيع أن يكرس بعض وقته لجهود اخرى ، ويمتاز عن العسكريين في الاحتفاظ بحريته المدنية كاملة ، وأمنه من المخاطر الجسيمة . لذلك قام خلاف في ضرورة تدبير الدولة معاش التقاعد لهم

فقالوا في تبريره انه رابطة تربط الموظف بمنصبه وتوجب اليه التمسك به والحرص عليه فهو يتحاشى أن يقترب جريرة تفقده حقه في المعاش . وأن المعاش مهما كان ضئيل القدر يبعث في نفس الموظف الطمأنينة وراحة البال وهما شرط لانتظام العامل في عمله لاسيما في المصالح العمومية . وأن معاش التقاعد يسمح بتجديد هيئة العمال بغير قسوة أو ارهاق ، فلو لم يكن نظام المعاش لوجدت

وجوه تبريره

وجوه نقده

المصالح العمومية حرجا كبيرا في طرد عمالها الذين بلغوا في خدمتها أُرذل العمر وقالوا في نقده (أولا) ، أن نظام المعاش يقتضى تخفيض المرتب — سواء بالاقطاع منه أو بأنقاصه عن أجر المثل في البلاد التي لا تتبع مبدأ الاقطاع كإنجلترا — ومن المستحيل أن تضبط بالدقة مقدار التخفيض الواجب اجراؤه في مقابل المعاش المنتظر . لذلك يكون التخفيض دائما أكثر أو أقل من اللازم ، ففي الحالة الاولى يقع الغبن على الموظفين وفي الحالة الثانية يقع الغبن على الخزينة العامة . ولا يمكن معرفة ذلك مقدما بل لابد لمعرفة من اجراء تحقيق دقيق عن مدة معينة بعد انقضائها فمثلا في إنجلترا كان المظنون أن قانون المعاشات الصادر في سنة ١٨٣٤ يحاكي الخزينة العامة ويغبن الموظفين فأسفر التحقيق الذي تم في سنة ١٨٥٦ عن عكس هذا الرأي ، وفي فرنسا أسفر التحقيق الذي قام به أحد النواب عن أن نظام المعاش الفرنسي يغبن الموظفين وأن ما يقتطع منهم لو دفعوه الى شركة تأمين — كانت عائدته عليهم أجزل

هذا علاوة على أن الموظف اذا مات وترك الخدمة قبل سن التقاعد ضاعت عليه ثمرة هذا التخفيض في المرتب فأذن نظام المعاش شبيهة من هذه الناحية برهان يخسر فيه كل موظف الا الذي يوفق الى استيفاء هذه الشروط الثلاثة : أن يظل في الخدمة الى سن التقاعد ، وأن يخدم اكبر عدد ممكن من السنين ، وأن يعيش بعد تقاعده زمنا طويلا يستنفد فيه كل ما ادخره أو يتجاوزه

(ثانيا) ، ان الاحزاب السياسية قد تستغل نظام المعاش والتحسين فيه ، بالزيادة في قدره أو تخفيض سن التقاعد ، لما آرب انتخابية واستدراج الموظفين الى صفوفهم .

(ثالثا) ، ان كل نظام معاش يحمل الدولة عبئا جسيما يصعب التقدير في البداية . لان العناصر التي يجب أن يعتمد بها ليست كحالة التأمين على الحياة سهلة الحسابان لا تخرج عن معرفة معدل الوفيات ومعدل الفوائد المركبة ، بل هناك عناصر أخرى كثيرة : كنسبة الافراد الذين يتركون الخدمة لاسباب غير الوفاة

أو التقاعد ، ونظام المرتبات القابل للتغيير من وقت الى آخر ، ونظام الترقية
وسرعة السير فيها ، وضرورة تنويع الاستقطاعات حسب سن الموظف عند
تعيينه فترفع نسبتها كلما كبرت السن. لانه اذا جمعت النسبة واحدة في كل الاعمار
لافضى الامر الى هذه النتيجة الجائرة وهى أن الذين دخلوا الخدمة أصغر اعماراً
يدفعون لمن دخلوا الخدمة كهولاً. كل هذه العناصر الشتى تجعل من المتعذر على
ابرع رجال الاحصاء أن يصلوا الى نسبة استقطاع مضبوطة تبقى الخزينة الخسارة
وتبقى الموظفين الغنيين على السواء

اتقاء لهذه النقائص والمخاطر اقترحوا الاستعاضة عن نظام المعاشات بنظام
العمرى والتأمين على الحياة. وهو المتبع في كندا ونيوزيلنده وله أنصار
كثيرون في فرنسا. وهذا بيانه بوجه الاجمال :

يدفع الموظفون الى صندوق ادخار قام Caisse d' épargne أقساطاً شهرية
وسنوية تقتطع من مرتباتهم الزاماً على وجه الاستمرار وبنسبة متصاعدة. وصندوق
الادخار يستثمر هذه النقود وما يتراكم من ريعها كل سنة حتى اذا بلغ الموظف سناً
معينة (سن التقاعد) رتب له العمرى ، وإذا لحقته الوفاة قبل هذه السن دفع
لورثته مبلغ التأمين ، وإذا لم يكن بلغ سن التقاعد وخرج من الخدمة لاي سبب
كالاستقالة أو الرفق فله أن يستولى على كل ما اجتمع له في حسابه من الاقساط
التي دفعها وريدها .

ويلاحظ أن العمرى والتأمين يختلفان عن المعاش في أن قيمتهما انما تتوقف
على قيمة الاقساط التي دفعها الموظف في مدة خدمته بخلاف معاش التقاعد الذى
يتوقف على آخر مرتب كان يتقاضاه الموظف عند بلوغه سن التقاعد بصرف
النظر عن قيمة الاقساط التي اقتطعت منه . ولنجاح نظام العمرى والتأمين يجب
(أولاً) أن يكون دفع الاقساط اجبارياً وإلا وجدت الحكومة نفسها مضطرة
بياعت الشفقة - لا بحكم القانون - إلى منح اعانات لموظفيها المسرفين الذين هرموا في

اقترح
الاستعاضة عنه
بنظام العمرى
والتأمين

قانون نيوزيلنده

خدمتها أو تستبقيهم مع ضرر بقائهم لصالح العمل . و (ثانياً) أن تختلف الاقساط التي تُقتطع من مرتب الموظف حسب سن دخوله الخدمة . وهذا ما فعله قانون نيوزيلنده الصادر في سنة ١٩٠٧ حيث جعل سن التقاعد ستين ، ويخصم من كل موظف لتكوين معاش تقاعده خمسة في المائة اذا التحق بالخدمة قبل سن الثلاثين ، وستة في المائة اذا التحق قبل سن الخامسة والثلاثين ، وسبعة قبل الاربعين ، وثمانية قبل الخامسة والاربعين ، وتسعة قبل الخمسين وعشرة بعد الخمسين .

الوجبة المالية

الجانب المالي من نظام المعاشات يتطلب بيان أنواع المعاش ، وسعره ، ووسائل تدبيره

فأنواع المعاش خمس : —

انواع المعاش

(١) معاش التقاعد pensions de retraite ويصرف للذين بلغوا سنًا معينة بعد خدمة عدد مقدور من السنين

(٢) معاش العاهات pensions d'invalidité ويصرف للذين يصابون بعاهات بسبب وظائفهم ، طاهات تعجزهم عن موالاة العمل

(٣) معاش التقاعد السابق لا وانه pensions de retraite anticipée ويصرف للعامل اذا ترك الخدمة مختاراً قبل استيفائه شرط السن وشرط مدة الخدمة

(٤) معاش الاحالة على التقاعد قبل الاوان pensions de mise à la retraite anicipée في حالة الغاء وظيفة العامل وعدم وجود منصب آخر يسند له

(٥) معاش الارامل واليتامى pensions aux veuves et orphélins.

أما سعر المعاش taux de la pension فيختلف عن العمرى rente viagère في ان قيمة هذه تنوقف على قيمة الاقساط التي دفعها الدائن الى ملتزم العمرى أما سعر المعاش فلا يتوقف على قيمة ما اقتطع من مرتب الموظف في مدة خدمته

سعر المعاش

بل المرجع في تحديده الى العوامل الآتية :

- (١) المنصب الذي كان يشغله الموظف والاجر الذي كان يتقاضاه فيه : فيراعى أن يُهيأ له في تقاعده نوع من رخاء المعيشة يقرب من رخاء معيشته السالفة
- (٢) عدد السنين التي قضاها في الخدمة : فيكون معاشا كاملا أو معاشا نسبيا أو مكافأة حسب مدة الخدمة التي اشترطها القانون
- (٣) الاسباب التي ترك من أجلها الخدمة : اكتمال المدة ، استقالة ، رقت ، مرض الشيخ - فالمعاش يكون في حال اكتمال المدة أعظم منه عند الاستقالة قبل وفاء المدة وهلم جرا . ويلاحظ انه من الظلم المحقق حرمان الموظف المستقيل أو المرفوث من حقه في المعاش على الاطلاق ، مهما كان الباعث على الاستقالة أو الرقت ، بل يجب على الأقل ان يرد اليه مجموع الاقتطاعات التي خصمت من من مرتبه طوال مدة الخدمة

كيفية تدبير
المعاش

الاقتطاع أو
التخفيض

أما تدبير المعاش فيكون اما بالاقتطاع من المرتب ، او بعدم اقتطاع شيء منه اكتفاء بتخفيضه عن أجر المثل أى الاجر الذي تناله خدمات الموظف في السوق الاقتصادية . ومزية الاقتطاع أنه يمكننا من معرفة مجموع ما اقتطعته الدولة من مرتب موظفيها ورصده لمعاشه ، ومبلغ التكملة التي تتحملها خزينة الدولة في حالة التخفيض فيتمتع معرفة هذا على وجه الدقة . واكثر الدول التي عنيت بتدبير معاش لموظفيها اتبعت مبدأ الاقتطاع

واذا كان الدولة تتبع مبدأ الاقتطاع فأمامها سبيلان : فهي إما أن تضيق مائتظمه من أجور موظفيها الى قائمة مواردها المختلفة ، فيختلط مع دخل الدولة بلا تخصيص ، ثم تصرف كل عام ما يستحق عليها من المعاشات من الاعتماد السنوى المخصص لذلك في نفقاتها العامة . وهذا تطبيق لتعريف معاش التقاعد اذ هو كما قلنا مرتب مخفض تصرفه الدولة لموظفيها عند كفهم عن العمل بعد أجل مقدور traitement d' inactivité فحكم مرتب الموظفين العاملين traitement d' activité سواء بسواء . وإما أن تودع مائتظمه من المرتبات

في صندوق ادخار مستقل يستثمر هذا المال المرصود بالفائدة المركبة وبالاستغلال التجاري ويصرف من ريعه ما يستحق من المعاشات فلا تتحمل الدولة من عبثها شيئاً . وقد جربت بعض الدول هذا النظام (انجلترا وكندا وأستراليا وفرنسا) فأخفقت التجربة ورجعت عنه الى النظام الاول ^(١)

نظام المعاشات
في انجلترا

واننظر الآن الى التشريع الذي سنته بعض الدول في تدبير معاش موظفيها :
مرت انجلترا بثلاث ادوار :

الدور الاول : في سنة ١٨٣٤ صدر قانون معاشات ^(٢) يقضى باقتطاع ٢٥ في المائة من مرتبات الموظفين التي لا تتجاوز مائة جنيه ، وه في المائة من المرتبات التي تتجاوزها . والمبالغ التي تتجمع من هذا الاقتطاع تختلط بأيرادات الدولة ولا توضع على حدة لاستثمارها . وبذلك كان يتم تدبير معرفة ما تتحمله الدولة في معاشات موظفيها علاوة على هذه الاقتطاعات . وكان الرأي السائد أن هذه الاقتطاعات اكثر من اللازم وأن الغيبين حائق بالموظفين الى أن ألغت لجنة من الاحصائيين للتحقيق ، فثبت أن مجموع الاقتطاعات غير كاف لسداد تكاليف المعاشات ، وأن الدولة تتحمل هذا العبء . كما شكوا الموظفون من سكوت القانون عن حالة مبارحة الخدمة أو الوفاة قبل بلوغ سن التقاعد وطلبوا النص على وجوب رد ما اقتطع من مرتب الموظف طول مدة خدمته اليه أو الى ورثته من بعده .

الدور الثاني : قانون سنة ١٨٥٩ : قرر مبدأ المعاش بدون خصم شيء من المرتب . ولكن هذا لم يرض الموظفين لانهم صرحان ما ادركوا أن المرتبات التي ستقرر لهم سسيراعى في تحديد سعرها هذا المعاش المنتظر فتتخفض بسببه عن أجر المثل ، وزاد شكواهم أن القانون الجديد لم يغير حكم القانون القديم في حالة مبارحة الخدمة أو الوفاة قبل بلوغ سن التقاعد .

(١) راجع الاستاذ (جيز) Cours des Finances publiques طبعة ١٩٢٢ الجزء الاول ص ١٢٢ وما يليها والمراجع الواردة فيه
(2) Superannuation Act 1884

الدور الاخير : قانون سنة ١٩١٩ : قرر للموظفين الجدد الحقوق الآتية :
(أولاً) عند بلوغ سن التقاعد وهي الخامسة والستون — مع جواز امتدادها الى السبعين بقرار من المالية — يقبض الموظف معاشاً سنوياً قدره ٨ و ١ في المائة من مرتب كل سنة قضاها في الخدمة . (ثانياً) في حالة استقالته بعد سنتين في الخدمة على الأقل يأخذ مكافأة قدرها ١٣ في المائة من مرتب كل سنة . (ثالثاً) في حالة وفاته بعد خمس سنين في الخدمة على الأقل يأخذ ورثته مكافأة قدرها مرتب سنته الأخيرة

نظام المعاشات
في فرنسا

أما فرنسا فتتبع في تدبير المعاشات مبدأ الاقتطاع . وهذا النظام نتيجة تطوّر بطيء طويل :

في العهد القديم ancien régime لم يكن للمعاشات نظام ثابت بل كان الملك يوزعها حسب ارادته وأهواء بظانته فهي منحة منه وليست حقاً للموظف وإذا عجزت الخزينة عن الدفع ، لامرأف الملوك في تقرير المعاشات المقررين منهم ، لم يكن للموظف عليها سبيل . وقد حاول الوزير Necker أن يضع لائحة المعاشات يشترط فيها مدة للخدمة وسناً للتقاعد ولكنه أخفق

ثم هبت الثورة فأصدرت الجمعية المؤسسة في سنة ١٧٩٠ قانوناً للمعاشات ، نفى عن المعاش صفة الهبة ، وجعله بالنسبة للموظفين العسكريين حقاً على الدولة لازماً ، وبالنسبة للموظفين المدنيين مكافأة من الدولة على خدمات ممتازة أداها الموظف ، وتراعى الهيئة التشريعية في تحديد قدر المكافأة مبلغ احتياج الموظف ومبلغ ميسرة الخزينة . وهذا الاعتبار دفع الموظفين المدنيين الى التبصر وإنشاء صناديق ادخار ليوم تقاعدهم ^(٢) غير أن إدارة هذه المعاهد الادخارية اختلفت فلم تجدد الدولة بدءاً من أمدادها من وقت لآخر باطانات

(١) في نهاية العهد القديم كان يدفع سنوياً في المعاشات نحو ٢٥ مليوناً من الفرنكات . منها ستة الى سبعة فقط لكل موظفي الدولة المدنيين . والباقي جانب منه معاشات لرجال الجيش والجانب الآخر مكافآت وهبات من الملك للمقررين منه

(2) Caisses de retraites privées

جزيلة . ثم رأت الغاءها والحلول محلها فأصدرت في سنة ١٨٥٣ قانون المعاشات الذي لا يزال المرجع الاول للنظام الحالي
وضع هذا القانون المباني الأساسية الآتية :

- (١) الدولة ترتب معاشاً لموظفيها جميعاً من مدنيين وعسكريين على السواء
- (٢) ليس للمعاشات مورد قائم بنفسه بل تصرفها الدولة من إيراداتها العامة فهي باب من أبواب المصروفات العمومية
- (٣) يتعاون الموظف مع الدولة في تكوين معاش له بالتنازل عن جزء من مرتبه تقتطعه الدولة منه طول مدة خدمته . وهذا الاقتطاع لا صلة بينه وبين مبلغ معاش الموظف ، فلا ينظر في تحديد نسبة الاقتطاع الى مبلغ المعاش الذي سيؤول الى الموظف في نهاية مدة خدمته بل الى مقدرة الموظف على تخفيض مرتبه الحاضر . ويترتب على ذلك ان الموظف حتى اذا بقى في الخدمة مدة تؤهله لتناول أقصى معاش يجوز صرفه فانه بالرغم من ذلك يظل خاضعاً لحكم الاقتطاع^(١) وان حصول هذا الاقتطاع بالفعل ليس شرطاً قانونياً لحق الموظف في المعاش اذا استوفى الشروط الأخرى التي نص عليها القانون^(٢) وأدخلت تعديلات كثيرة من ذلك الحين كما فحص البرلمان مشروعات عديدة . وأثمرت هذه الجهود في النهاية قانون ١٤ ابريل سنة ١٩٢٤ الذي أدخل اصلاحات قيمة سنعرض لها في المقارنة بين النظام الفرنسي والنظام المصري في دوره الأخير

نظام المعاشات المصري

من المفيد من الوجهة العلمية ان نتتبع التطور الذي درج فيه نظام المعاشات عندنا من الفوضى الى الدقة ، ومن العسف والامراف الى العدالة والقصد كما اننا نرى في بعض أدواره مثلاً جلياً يؤيد ما ذهب اليه بعض العلماء في نقد معاش التقاعد من خطر استغلاله لما رُب سياسة :

(١) رأي مجلس الدولة (اللجنة المالية) في ٢٥ يولية ١٨٧٨

(٢) حكم مجلس الدولة في ٣ مارس ١٨٩٣ وفي ١٠ مارس ١٩١٠ راجع (جيز) ص ١١٣

قانون سعيد
١٨٥٤

في ٢٦ ديسمبر ١٨٥٤ أصدر سعيد باشا قانونا للمعاشات هو المعروف بقانون أولائحة سعيد . هذا القانون لم يفرق بين المعاشات الملكية والمعاشات العسكرية بل قرر للفريقين من عمال الدولة الحق في المعاش على السواء ولم يقرر مبدأ الاقتطاع من المرتب تدبيراً للمعاش . وجعل مدة خدمة الموظف هي التي تحدد مقدار معاشه : فبعد خمس عشرة سنة يستحق ربع مرتبه ، وبعد عشرين سنة يستحق ثلثه ، وبعد خمس وعشرين سنة يستحق نصفه ، وبعد أربعين سنة يستحق كامل مرتبه . ولم يحدد سناً معينة للتقاعد ، ويظهر انه جعل للحكومة الحق المطلق في هذا الشأن بدليل قوله في المادة الاولى « ... اذا تقاعد أحد منهم بحسب الاقتصاد الخ » ^(١) وبدليل ما قرره في حالة ترك الخدمة بالاختيار - الاستقالة - اذ جعل للموظف اذا كان قضى خمسا وعشرين سنة في الخدمة أن يستولى على حقه في المعاش اما اذا كانت مدة خدمته دون ذلك فلا معاش له . وعنى بورثة الموظف أو المتقاعد فجعل لهم نصف معاشه أو مرتبه : لاولاده الذكور الى سن الخامسة عشر وللانات الى زواجهن وللارملة الى ان ينقطع معاش اولادها أو الى ان تتزوج اذا لم يكن لها اولاد

قانون اسماعيل
١٨٧١

وفي ١١ يناير سنة ١٨٧١ صدر قانون اسماعيل باشا وكان أثقل وطأة وأقل براً بالموظمين . فقد تقدمه الامر العالي الصادر في ١٦ أكتوبر ١٨٧٠ الذي قرر اقتطاع « اليوم الاحتياطي » أي $\frac{1}{3}$ أو $\frac{2}{3}$ في المائة من مرتب جميع الموظفين بلا استثناء وإذا احيل الموظف على المعاش بعد ثلاثين سنة على الأقل في الخدمة استحق معاشا يعادل ربع مرتبه ، فأذا لم يستوف هذه المدة فلا

(١) هذا نص المادة الاولى من قانون سعيد باشا :

« ان الذوات (أي الموظفين الذين يتجاوز مرتبهم الشهي عشرة جنيهات) وأرباب الرتب والمهام والجاويشية الاندرون والبيرون والقواسه والطوبجية والجبخانجية والعساكر الباشبورق وسائر أرباب الماهيات التي سبقت لهم الخدمة في الجهادية البرية والبحرية وفي الملكي اذا تقاعد أحد منهم بحسب الاقتصاد يرتب له ربع ماهية ان كانت مدة خدمته ١٥ سنة وان كانت عشرين سنة له ثلث ماهية وان كانت ٢٥ سنة يرتب له نصف ماهية وان كانت أربعين سنة يرتب له ماهية ومرتب بالتمام »

معاش له ولا مكافأة وفي ذلك جور كبير وغبن ظاهر . غير أنه يعود فيتناقض مع هذه الشدة ويسرف في السخاء حيث يقرر في حالة المرض انه اذا أصاب الموظف مرض أقمده عن العمل .هما كانت مدة خدمته فانه يستحق معاشا يعادل ثلثي مرتبه اذا كان هذا المرتب دون المشرة جنيهاً ونصفه اذا كان عشرة جنيهاً أو أكثر (مادة ٢)

قانون ١٨٧٦
للمعاشات
العسكرية

ولما أراد اسماعيل باشا ان يوجه حملة لفتح بلاد الحبشة رأى ان يميز رجال الجيش تشجيعاً لسياسته الحربية فأصدر في سنة ١٨٧٦ قانوناً للمعاشات العسكرية أغدق به على رجال الجيش وعلى ورثتهم الارزاق وأسرف في برهم^(١) ولا يزال بعض كبار الضباط يتمتعون بهذا القانون الى اليوم . وهذا القانون هو يده التمييز بين المعاشات الملكية والمعاشات العسكرية في التشريع المصري

وفي عهد الخديوي توفيق قسم المستخدمين إلى نوعين مستخدم دائم ومستخدم مؤقت ، وجعل حق المعاش للنوع الاول دون الثاني^(٢) ثم قسم المستخدمين الدائمون إلى فصيلتين : داخل الهيئة وخارج الهيئة^(٣) وقصر حق المعاش على الفصيلة الاولى . وفرض للموظف الذي يترك الخدمة قبل سن التقاعد مكافأة شهر عن كل سنة من سني الخدمة وفي ٢١ يونيو ١٨٨٧ صدر القانون المعروف بقانون توفيق باشا ، وأهم التعديلات التي ادخلها هي أنه رفع نسبة

قانون توفيق
١٨٨٧

(١) هذا هو نص المادة الاولى من هذا القانون :

كل من يتوفي بالحروب من الإن فصاعداً من الصف ضباط والانهاشية وأفراد العساكر أو الضباط أو الضابطان العظام والكرام سواء كانوا برية أو بحرية وكان له ذرية قصر وزوجة أو زوجات ووالدا ووالدة يرتب لهم الماهية المخصصة لرتبة المتوفي كاملة بالتخصيص عليهم حسبما ينوب كل منهم بالفريضة الشرعية واذا كانت البنت أو الزوجة تتزوج يقطع مرتبها . أما الولد فعند بلوغه سن الحادية والعشرين يقطع معاشه اما اذا بلغ هذه السن ومعه علة تمنعه عن التكسب فلا يقطع مرتبه حتى يشفي . وأما الوالدة سواء كانت متزوجة بغير والد المتوفي قبل ربط المرتب او بعد ربطه فلا ينقطع مرتبها ولا مرتب الوالد مادام علي قيد الحياة »

(٢) لائحة ١٠ ابريل ١٨٨٣

(٣) لائحة سبتمبر ١٨٨٤

الاقتطاع من $\frac{3}{4}$ الى خمسة في المائة، وأنه جعل استحقاق معاش التقاعد اذا بلغ الموظف الخامسة والخمسين وبعد ٢٥ سنة خدمة فاذا بلغ سن الخامسة والستين وجب احالته على المعاش (المادة ١٤ و ١٥). وأنه جعل احتساب مقدار معاش التقاعد يتمشى كثرة وقلة مع مدة الخدمة فجعله $\frac{1}{4}$ من متوسط المرتب في الثلاث سنوات الاخيرة مضروباً في عدد سنى الخدمة (المادة ١٦). وفي ذلك ميزة كبيرة على القاعدة الجامدة التي قررها القانون السابق . ووضع حداً أعلى للمعاش يتناقض كلما ارتفع المرتب (المادة ١٦)

وفي ١٥ ابريل ١٩٠٩ صدر القانون المعروف بقانون عباس باشا . وهو آخر تشريع شامل للمعاشات المدنية ، كما صدر قانون جديد للمعاشات العسكرية (قانون نمرة ٢٨ سنة ١٩١٣) ولا يتسع المقام هنا لبيان ميزات قانون المعاشات العسكرية . وانما نجتزئ هنا ببيان ما قرره قانون المعاشات المدنية في موضوع هذا البحث من حيث (١) انواع المعاش و (٢) سعر المعاش و (٣) وسائل تدبير المعاش .

انواع المعاش بحسب قانون ١٩٠٩ (المعدل بقانون نمرة ٢٩ سنة ١٩١٠) ستة . وسنذكر مع كل نوع سعره :

اولا - معاش التقاعد : ويستحق عند اتمام السنة الخامسة والخمسين وبعد مضي خمس عشر سنة كاملة في الخدمة على الأقل (المادة ١٣) فاذا بلغ عمر الموظف الستين وجبت احالته على المعاش حتماً (المادة ١٤) مالم يصدر قرار من مجلس الوزراء بإبقائه مدة معينة لا يجوز أن تعدو به سن السبعين وتكون تسوية معاش التقاعد باعتبار متوسط المرتبات التي نالها الموظف في السنتين الاخيرتين من خدمته وجرى عليها حكم الاقتطاع . فيضرب $\frac{1}{4}$ من هذا المتوسط في عدد سنى الخدمة مع عدم تجاوز النهايات العظمى التي نص عليها القانون (المادة ١٦)

الغاء الوظيفة
أو الوفر
أو قرار خاص

ثانياً — معاش ، أو مكافأة ، للموظف المرفوت بسبب الغاء الوظيفة أو الوفر أو بقرار خاص من مجلس الوزراء (المادة ١٢ و ٢٠) . ويكون حسبان المعاش أو المكافأة بمتنضى القواعد الآتية : اذا كانت مدة خدمته سبع سنوات أو أقل فيعطى مكافأة تعادل مرتب شهر واحد من مرتبه الاخير عن كل سنة من سنى خدمته ، واذا كانت أكثر من سبع سنوات لغاية اثنتى عشر سنة فتحسب المكافأة باعتبار مرتب شهر واحد من مرتبه الاخير عن كل سنة من السنوات السبع الاولى ، وباعتبار مرتب شهرين عن كل سنة من السنين التالية . واذا تجاوزت الثانية عشر وكانت دون الخامسة عشر فيضاف مرتب ثلاثة أشهر عن كل سنة بعد الثانية عشر ، واذا كانت خمسة عشر أو أكثر فيعطى معاشاً يعادل ربع مرتب السنتين الاخيرتين ، ويضاف الى ذلك من المتوسط المذكور عن كل سنة بعد السنة الخامسة عشر . مع عدم تجاوز النهايات العظمى التى نص عليها القانون

جاهات أو أمراض

ثالثاً — المعاشات والمكافآت الممنوحة بسبب طاهات أو امراض (المادة ١٢ و ٢١) : كل موظف أصبح غير قادر على العمل بسبب طاهات أو امراض أصابته فله الحق فى ذات المعاش أو المكافأة التى كان ينالها لورفت بسبب الغاء الوظيفة . والذي يفصل فى جسامه العاهة أو المرض وعجز الموظف بسببها عن العمل هو القومسيون الطبى بالقاهرة (المادة ٢٢) ومتى ثبت عدم اقتدار الموظف على العمل فلا يجوز ابقاؤه فى الوظيفة (المادة ٢٣)

للالرامل واليتامى

رابعاً — المعاشات والمكافآت الممنوحة الى ارامل وأولاد من يتوفى من الموظفين أو ارباب المعاشات : فلهم نصف معاش المتوفى أو نصف ما كان يستحقه من المعاش لو كان فى يوم وفاته قد تقاعد (بمتنضى المادة ١٣) أو رفت (بحسب الحالة المنصوص عليها فى المادة ٢٠) مع تفصيل فى ذلك (راجع المواد ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣١)

للموظفين الموقتين
وخارج الهيئة

خامساً — المكافآت الممنوحة الى المستخدمين الموقنين والخدمة الخارجين

عن هيئة العمال الذين يفتون بلوغ سن الخامسة والستين أو بسبب العاهة أو المرض مما يجعلهم غير لائقين للخدمة تعطى لهم مكافأة معادلة لمرتب شهر واحد من مرتبهم الاخير عن كل سنة من سنى خدمتهم بشرط أن لا تتجاوز هذه المكافأة مرتب سنة واحدة (المادة ٣٢) . ولا راملهم وأولادهم نصف هذه المكافأة

لأصابة أو وفاة
بسبب الوظيفة

سادساً — معاشات ومكافآت خاصة « استثنائية » تمنح للموظفين الذين يصبحون « غير قادرين على الخدمة بسبب حوادث قد نشأت بداعته عن تأدية أعمال وظيفتهم » و (ثانياً) لارامل وأيتام الموظفين « الذين فقدوا حياتهم أثناء »^(١) تأدية أعمال وظيفتهم أو بسببها « (المادة ٣٣) وهذا المعاش الاستثنائي يقيد بصفة نهائية متى تجاوز صاحبه الستين أو ثبت أنه غير قابل للشفاء :^(٢) ويكون تقديره على الوجه الآتى : اذا كانت مدة خدمة الموظف أقل من عشر سنوات يعطى معاشاً مساوياً لربع ماهيته الاخيرة واذا كانت عشر سنوات أو أكثر يضم له خمس سنوات على مدة خدمته لاجل تسوية المعاش الاستثنائي، وتحصل هذه التسوية بالقياس على حالة الغاء الوظيفة او الوفر السابق بيانها . ولا راملهم وأيتامهم نصف هذا المعاش

هذه هي انواع المعاشات المدنية في التشريع المصرى

تدبير المعاش :
الاقتطاع

أما تدبير المعاش فقد حذا فيه قانون عباس حذو سالفه قانون توفيق فقرر مبدأ الاقتطاع وجعله خمسة في المائة ونصت على ذلك المادة الثانية : « يستقطع خمسة في المائة من ماهيات جميع الموظفين والمستخدمين المالكين المقيدين بصفة دائمة . ولا يجوز رد قيمة هذا الاستقطاع في أية حال من الاحوال . والموظفون

(١) المادة ٣٤ : الحوادث التي يترتب عليها الوفاة او الاصابة بجروح يصير اثباتها فوراً بمعرفة طبيبين من مستخدمي الحكومة . ويشرع في اجراء التحقيق لاثبات ان الموظف أو المستخدم كان في حال موته أو اصابته بالجروح قائماً حقيقة بتأدية أعمال وظيفته وان الوفاة أو الجروح قد نشأت بالبداهة عن قيامه باداء تلك الاعمال

(٢) راجع المادة ٣٥

والمستخدمون الذين تستقطع من ماهياتهم الخمسة في المائة لهم دون سواهم الحق في معاش بمتقضى شروط هذا القانون »

ويتضح من النص على عدم جواز رد قيمة الاستقطاع ان الموظف لا ينشأ له أى حق عليه القانون، لا يعتبر الاستقطاع وسيلة ادخار تتولاه الحكومة لمنفعة كل موظف على حدة، بل هو اجراء ادارى تستعين به الحكومة على بلوغ غاية مصلحة وهي تدبير معاش لموظفيها جميعا، منظورا اليهم في حياتهم لا في آحاديهم ويحسن لاستيفاء بحث الجانب المالى للمعاشات أن نقارن — من حيث القواعد الاساسية — بين ما قرره قانوننا المصرى (قانون نمرة ٥ سنة ١٩٠٩) والقانون الفرنسى الاخير الصادر فى ١٤ ابريل ١٩٢٤ : —

هل للموظف حق على ما اقتطع منه

مقارنة القانونين الفرنسى والمصرى

حد أدنى للمعاش

المادة ٢ من القانون الفرنسى جعلت حداً أدنى للمعاش « الذى يمنح لطول العهد فى الخدمة » ^(١) pension d'ancienneté de service وهو نصف الماهية المتوسطة سواء للملكيين أو للعسكريين. ويزاد هذا الحد الأدنى بنسبة جزء من ٦٠ من الماهية المتوسطة عن كل سنة خدمة فى الوظائف التى لا تقتضى التنقل partie sédentaire وهى الوظائف التى يشغلها الكتبة بصفة طامة، وبنسبة جزء من ٥٠ عن كل سنة خدمة فى الوظائف الملكية التى تقتضى التنقل partie active أو فى الوظائف العسكرية البرية أو البحرية. ويزاد المعاش بنسبة ١٠ فى المائة لكل صاحب معاش قد طال ثلاثة اولاد الى سن ١٦، واذا كان عدد الاولاد الذين ملهم الى سن ١٦ أكثر من ثلاثة يمنح علاوات اضافية بنسبة ٥ فى المائة عن كل ولد بعد الثالث، واذا كان له أولاد دون السادسة عشر تضاف الى المعاش العلاوات التى كان يستولى عليها وهو فى الخدمة للقيام، بالاعباء العائلية أما القانون المصرى فكما رأيت لا يضم حداً أدنى للمعاش، ولا يصرح بحساب المعاش على جزء من ٥٠ فى أى حال من الاحوال، ولا يمنح صاحب المعاش علاوة ما مهما كثرت افراد عائلته

الخدمة الثابتة والمتنقلة

علاوة للاولاد

(١) وهو المعاش الذى يحق بعد ٣٠ سنة خدمة أو ٢٥ وبعد بلوغ الموظف ٦٠ سنة أو ٥٥ حسب نوع الخدمة .

الاستبعاد

والمادة ١٦ من القانون الفرنسى، تقرر جواز احواله الموظفين الملكيين الى الاستبعاد وتدخل المدة التى يقضونها بالاستبعاد فى حساب المعاش الى حد معلوم (٥ سنوات) بشرط أن يدفعوا الاحتياطى عنها . والقانون المصرى الحالى (خلافا للقوانين المصرية القديمة) لا ينص على احواله الموظف الملكى الى الاستبعاد وبالنسبة للموظفين الذين يعتزلون الخدمة (لغير سبب المرض) ولا يكون لهم الحق فى طلب الاحواله الى المعاش تنص المادة ١٧ من القانون الفرنسى على أن يرد لهم الاحتياطى الذى دفعوه مضافا اليه فوائد . وليس لهذه الميزة ما يقابلها فى القانون المصرى

جواز رد قيمة الاقتطاع

احوال المعاش الاستثنائية

وتنص المادة ١٩ من القانون الفرنسى على انه فى احوال استثنائية يجوز للموظفين الملكيين أن ينالوا معاشا مهما كانت مدة خدمتهم وسنهم اذا أصبحوا غير قادرين على الاستمرار فى الخدمة :

(أولا) على أثر تضحية يقومون بها المصلحة العامة

(ثانيا) بتعرض حياتهم للخطر لا تقاذ انسان .

(ثالثا) لاذى لحق بهم فى مناضلة ، أو اصابة نشأت عن تأدية خدمتهم

والقانون المصرى لا يعطى الحق فى المعاش الا بعد عدد معين من السنين .

ولا يعطى الحق فى معاش أو مكافأة على الاطلاق اذا نشأت عدم اللياقة طبيا

للخدمة عن أحد السببين الاولين

المرض الناشئ عن الخدمة

والمادة ٢١ و ٢٢ من القانون الفرنسى تنصان على حالة الموظف الذى يصبح

غير لائق للخدمة بسبب مرض ناشئ عن تأدية خدمته فأنه يمنح معاشا موازيا

لثالث ماهيته الاخيرة . أما القانون المصرى (القانون نمرة ٥ سنة ١٩٠٩) فلا

يمنح الحق فى معاش استثنائى أو مكافأة استثنائية لسبب المرض وان كان ناشئا

عن تأدية الخدمة . وانما المعاملة الاستثنائية قاصرة على الاصابة الناشئة عن

تأدية الخدمة (المادة ٣٣)

والمادة ٢٣ تنص على أن أرملة الموظف أو المستخدم الملكى تستحق نصف

معاش الارملة
والأولاد

المعاش الذى كان مرتباً لزوجها أو نصف المعاش الذى كان يمنحه فى تاريخ وفاته،
حسباً تعطيه مدة خدمته الحق فى معاش لقدم العهد فى الخدمة أو معاش لسبب
المرض . ولكل ولد الحق فى ١٠ فى المائة من المعاش المذكور الى أن يبلغ الحادية
والعشرين بشرط أن ماتتناوله الارملة والأولاد لا يزيد على معاش المورث نفسه .
ويتضح من ذلك انه اذا ترك الموظف أرملة وخمسة أولاد فانهم ينالون كل المعاش
الذى كان مرتباً لمورثهم ، على حين أن القانون المصرى لا يسمح الا بمنح النصف
مهما كان عدد الأولاد

واذا توفيت الارملة او لم يكن لها حق فى معاش أو سقط حقها فيه فان
نصيبها يؤول الى الاولاد الذين دون الحادية والعشرين ، وأما القانون المصرى
فلا يسمح بذلك بحال من الأحوال فاذا قطع نصيب الارملة فلا يؤول
الى باقى الورثة

وإذا تزوجت الارملة يجوز لها أن تتنازل عن معاشها وفى هذه الحالة تستحق
رأس مال موازياً لمعاشها عن ثلاث سنوات ، ويؤول معاشها الى الاولاد الى أن
يبلغوا الحادية والعشرين اذا ترك الموظف اولاداً (المادة ٢٧ فرانسى) ، وبمقتضى
القانون المصرى يقطع معاشها نهائياً ولا ينال الاولاد شيئاً منه .

وإذا سقط حق صاحب المعاش فى معاشه لحكم صدر عليه فى حوادث معينة
فان زوجته وأولاده ينالون معاشاً كاملاً لو كان توفى (المادة ٥٧ من القانون
الفرنسى) وعلى مقتضى القانون المصرى لا ينالون شيئاً

بلوغ الستين
قبل استحقاق
معاش

والمادة ٢٩ من القانون الفرنسى تنص على انه اذا دخل الموظف الخدمة بعد
سن الثلاثين ^(١) فإنه ينال مع ذلك لدى اغتزاله الخدمة بلوغ الستين معاشاً
محسوباً على واقع جزء من ٣٠ أو جزء من ٥٠ من الحد الأدنى للمعاش الذى
يعطى لقدم العهد فى الخدمة عن كل سنة خدمة . ولا يتضمن القانون المصرى

(١) وفى هذه الحالة لا يمكنه ان ينال معاشاً « لقدم العهد فى الخدمة » ما دام هذا المعاش
مطابقاً بعد ٣٠ سنة خدمة ولا يستطيع الموظف ان يبقى فى الخدمة بعد سن الستين

مثل هذا النص المبني على العطف والرأفة ، فإذا لم يكن المستخدم لدى دخوله الخدمة متمسك من الأجل لينال الحق في المعاش لدى بلوغه سن الستين فلا ينال الا مكافأة .

والمادة ٦٧ فرنسي تجعل الميعاد المحدد لتقديم طلب المعاش خمس سنوات ، وهذا الميعاد ٦ أشهر في القانون المصري
هذه أهم مواطن المناضلة بين القانونين ^(١)

الوجهة القانونية

تسكنا على المعاشات من جانبها السياسي وجانبها المالي ، بقي أن نتناولها من الجانب القانوني

حق الموظف في المعاش كحقه في المرتب ، حق مستمد من مركز قانوني ، نظمته قوانين الاستخدام لأرادة الطرفين . وما أسلفناه في تكيف حق الموظف في المرتب ينطبق على تكيف حقه في المعاش وفي كل ميزة أخرى ، مادية أو غير مادية ، جعلها القانون للوظيفة العامة . فالمعاش كالمرتب جزء من اختصاص الوظيفة الذي يحدده القانون وحده واللوائح المنفذة له
ونأمل هذا المركز القانوني من حيث المعاش هي نفس النتائج التي قررناها في شأن المرتب :

المعاش كالمرتب
حق مستمد من
مركز قانوني

(١) قد وضعت وزارة المالية مشروع قانون للمعاشات اقترحت فيه اصلاحات كثيرة نذكر منها تعديل نسبة الاقتطاع وجعلها خمسة في المائة في الخمسة عشر سنة الاولى من الخدمة وسبعة في المائة في السنة التي تليها . وجعل معاش التقاعد مستحقاً بعد مضي ١٥ سنة كاملة في الخدمة لا تدخل فيها الضمان ، أو ٢٠ سنة تدخل فيها الضمان . وجعل تسوية معاش التقاعد باعتبار متوسط الماهية التي نالها الموظف في السنتين الاخيرتين من خدمته اذا فصل منها لاستعفائه ، أو في السنة الاخيرة اذا فصل منها لبلوغه سن الستين ، أو باعتبار الماهية الاخيرة اذا فصل من الخدمة لسبب المرض أو الغاء الوظيفة . وجعل تسوية المعاش المبني على متوسط الماهية السنوية أو على الماهية الاخيرة باعتبار جزء واحد من ستين جزءاً من هذا المتوسط أو من هذه الماهية الاخيرة عن الخمسة عشر سنة الاولى ، وباعتبار جزء واحد من اربعين جزءاً من هذا المتوسط أو من هذه الماهية الاخيرة عن كل سنة بعد الخامسة عشر.

نتائج هذا المركز
القانوني :

أولاً — السلطة المختصة بتحديد سعر المعاش وشروط استحقاقه هي السلطة التشريعية دون سواها

ثانياً — السلطة التشريعية تحدّد بلا قيد ولا شرط *discretionnairement* سعر المعاش وأحكامه

ثالثاً — سعر المعاش وشروط استحقاقه التي حددها قانون قديم يجوز تعديلها على الدوام بقانون جديد

ويترتب على ذلك ان الموظف انما يعامل في معاشه طبقاً للقانون المتبع وقت اعتزاله الخدمة لا طبقاً للقانون الذي كان متبعاً وقت دخوله الخدمة (١)

رابعاً — متى وفي الموظف شروط استحقاق المعاش كما نص عليها القانون ثبت حقه فيه على الحكومة ، وأصبح دائئاً لها بقيمته ، مثله في ذلك كأي دائن نشأ دينه عن عقد ، فلا تملك الحكومة ولا البرلمان لهذا الحق بعد نشأته انتقاصاً أو محواً أو تعديلاً

خامساً — الحكومة لا تملك إحالة الموظف الى المعاش الا في الاحوال التي نص عليها القانون ، وطبقاً لروح القانون وحكمة وضعه ، وهي ضمان استقامة العمل بالمصالح العمومية

غير انه توجد ثلاث احوال في قانون المعاشات المصري جعل الشارع فيها للسلطة التنفيذية اختصاصاً واسع النطاق في ظاهره ، وحرية في التقدير مطلقة *pouvoir discretionnaire* غير انه كما قلنا في كل اختصاص من هذا النوع يمنحه القانون لهيئة أو لموظف يجب عليهما ان يستعملا هذا الاختصاص لا طبقاً لنص القانون فقط بل أيضاً طبقاً لروح القانون ومروءه ، والا كان العمل الاداري

(١) وبهذا يحكم مجلس الدولة في فرنسا باطراد ، راجع علي الاخص حكم مجلس الدولة في ١٩

نوفمبر ١٩٠٩ ، 894 ، Rec. p. حيث جاء فيما قرره مسيو Tardieu :

“ Tant que le droit du fonctionnaire n'a pas été reconnu, il n'est qu'éventuel et dès lors les conditions peuvent en être modifiées par la loi, soit au profit des fonctionnaires, soit à leur détriment.”

الذى تم بمقتضى هذا الاختصاص معيبا بعبء اساءة استعمال الاختصاص
détournement du pouvoir وجاز من أجله الحكم بالتعويض (فى مصر
طبقا للمادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية) والقضاء بالبطلان (فى فرنسا
من مجلس الدولة)

أحوال.التقدير
الاداري المطلق

هذه الأحوال الثلاثة هى التى يجمعها النوع الثانى من انواع المعاش الستة
التى بينها المادة ١٢ ، وهو الأحوال الى المعاش بسبب الغاء الوظيفة أو الوفر أو
بقرار خاص من مجلس الوزراء . فهذه الأحوال الثلاثة وان كان نص عليها القانون
الا أنه لم ينص — ولم يكن فى وسعه أن ينص — على ضوابط لها ، ضوابط
يتعين عند وجودها الالغاء أو الوفر أو الأحوال ويحرم على الحكومة عند انعدامها
إجراء شئ من ذلك . بل جعل نشوء هذه الأحوال الثلاثة مرتبطا بأرادة السلطة
التنفيذية وحدها : فهى التى تقرر الغاء الوظيفة ، وهى التى تزن ضرورة الاقتصاد ،
وهى التى تقرر أخيراً الاحالة لسبب آخر غير الالغاء والاقتصاد

فهل أراد الشارع أن يحرر الحكومة من كل قيد فى هذا الشأن ، وخول
لها اختصاصا تستبد فى أدائه وتجعله وسيلة الى العبث بالوظائف التى تشتملها
المصالح العمومية ؟ وهل بعد كل الضمانات التى أحاط بها مركز الموظف — من
حيث المرتب والمعاش والترقية والتأديب والعزل — عمد الى أيجاد ثغرة ينهار منها
هذا البنيان الدقيق كله ، ليقوم على أنقاضه نظام الأسلاب فى الوظائف العامة ؟
غير معقول أن يكون هذا غرض الشارع ، وان يرمى بقانونين متواليين —
قانون ١٨٨٧ وقانون ١٩٠٩ — الى هذا العبث . انما المعقول انه جعل استعمال
هذا الاختصاص خاضعا للقواعد العامة التى تسرى على الأعمال الادارية كافة ،
وعلى الأخص للقاعدة التى تشترط فى صحة العمل الادارى — أيا كان مصدره —
مطابقته لروح القانون ومرماه . ولبيان ذلك نعرض هنا بأيجاز لنظرية الاعمال
الادارية التى وقفنا على تفصيلها فى دراستنا الادارية :

نظرية الاعمال
الادارية

شروط صحتها

العمل الادارى لى يكون صحيحا وتترتب عليه آثاره يجب أن تتوافر فيه
أركان ثلاث : أولا - أن يأخذ الصيغة الشكلية التى فرضها القانون . ثانيا - أن
يستند فى موضوعه الى نص قانونى . ثالثا - ان يتوخى بلوغ الغاية التى يبتغىها
القانون . فاذا انعدم ركن من هذه الأركان الثلاثة بطل الامر الادارى وانعدمت
كل الآثار التى رتبها عليه القانون . فإذا كان للامر الادارى صيغة شكلية خاصة
واجراءات معينة وخولفت كان الامر الادارى باطلا ولم تترتب عليه الآثار التى
أرادها القانون^(١) واذا كان الأمر الادارى لا يستند الى نص قانون يعطى الموظف
الذى أصدره اختصاص إصداره^(٢) كان الامر الادارى باطلا لانه معيب بعله
« تجاوز الاختصاص » *excès de pouvoir* . اما اذا كان الامر الادارى مع احترامه
لالصيغة الشكلية ومع استناده الظاهر الى نص قانونى قد ابتغى به واضعه أو مصدره
غاية *but* غير الغاية التى أرادها القانون والتى لأدراكها انشئت المصلحة العمومية
التابع لها مصدر هذا الامر ، فإن الامر يبطل ايضا لأنه معيب بعله اساءة استعمال
الاختصاص *détournement de pouvoir* وفى كل هذه الاحوال لا تحكم محاكمنا
المصرية بالابطال كما يحكم القضاء الادارى الفرنسى ، وانما تحكم بالتعويض فقط
على الحكومة طبقا للائحة ترتيب المحاكم (المادة ١٥ أهلى والمادة ١١ مختلط) لمخالفة
العمل الادارى^١ للقوانين واللوائح « مخالفة ذات ثلاث شعب : مخالفة للشكل

(١) جاء فى حكم محكمة الاستئناف الصادر فى ١٤ ابريل ١٩١٤ : « . . . فاذا أقام الموظف
دعوى بطلب تعويض بناء على ان حالته الصحية لا تسوغ احواله على المعاش لسبب المرض كان للمحاکم
أن تتحقق من أن اللجنة الطبية التى قررت عدم قدرته كانت مشككة بالطريقة المنصوص عليها قانونا
وان الاجراءات المتبعة كانت صحيحة . فإن كان تشكيل اللجنة قانونيا والاجراءات صحيحة فليس
للمحاکم أن تبحث فى درجة جسامه المرض

(٢) كما اذا أصدر مهندس الري أمرا بالقبض على فرد أو أصدر وكيل النيابة أمرا بفتح ترعة
مع عدم وجود نص قانون يعطى كلا منهما هذا الاختصاص ، أو أصدر مهندس التنظيم أمرا بإزالة
بناء خارج عن خط التنظيم مع مخالفة ذلك لنص القانون الذى اشترط استصدار حكم من المحكمة
بالإزالة ، أو أصدر الوزير أمرا بتعيين موظف لم تتوخر فيه المؤهلات التى اشترطها القانون فى كل
من يسند اليهم هذا المنصب . أو أصدر أمرا بإحالة موظف الى المعاش فى غير الاحوال التى نص
عليها القانون (المادة ١٢ من قانون ١٩٠٩ مثلا)

إساءة استعمال
الاختصاص

أو مخالفة للنص ، أو مخالفة لروح القانون ومرماه
وعلة « إساءة استعمال الاختصاص » في الأعمال الإدارية يقابلها في القانون
المدني علة « إساءة استعمال الحق » *abus de droit* فلأولى من الأثر في الأعمال
المستندة الى القانون العام ما للثانية في الحقوق المستمدة من القانون الخاص . وهي
تشمل كل الاحوال التي يعطى فيها للموظفين وعمال الدولة لاسيما للرؤساء منهم
بعض الاستقلال وحرية مطلقة في التقدير *pouvoir discretionnaire* . فالنص
القانوني لم يقيدهم بالعمل على نمط معين محدود بل ترك لفطنتهم وضميرهم اتباع
أهدى المناهج الى المنفعة العامة ، وأجدرها ببلوغ الغرض الذي ينشده القانون
والذي تعمل المصلحة العمومية التابعين لها على بلوغه . فالمدير مثلاً الذي له الحق
بمقتضى النص القانوني أن يجيز أو يرفض إعطاء رخصة بمزاولة مهنة أو مباشرة
عمل معين « حسبما يرى » لا يملك أن يعبت بهذا الخيار متكئاً على ظاهر النص
القانوني ، بل يجب ان يسترشد فيه بروح القانون والغاية التي ابتغاها منه
واضعوه والتي تسعى الهيئة الإدارية القائمة على أنفاذه الى بلوغها ، فطبقاً لهذه
الروح وهذه الغاية يجب ان يوجه المدير الخيار المطلق في ظاهره من كل قيد ،
والوزير الذي ركن القانون الى فطنته وغيرته على الصالح العام لجعل له حرية
التعيين والترقية في بعض الوظائف يجب ان يسترشد في هذا التعيين وهذه
الترقية بروح القانون والغاية التي ابتغاها الشارع . ومجلس الوزراء الذي جعل
القانون له ان يحيل بقرار خاص منه أي موظف الى المعاش يجب ان يهتدى في
استعمال هذا الاختصاص المطلق بروح القانون ومرماه ، فما هي الغاية التي ابتغاها
الشارع بالفقرة الثانية من المادة (١٢) من القانون نمرة ٥ سنة ١٩٠٩ ؟

حالة الالغاء
وحالة الوفر

اما حالة الالغاء أو الوفر فظاهرة غاية الشارع فيهما : فاذا قرر الوزير الالغاء
الوظيفة لا تقطع حاجة العمل اليها ^(١) ، أو قرر الاستغناء عن الموظف وإحالة

(١) يؤيد ذلك حكم محكمة الاستئناف في ١٧ يناير سنة ١٩١٨ :

« انه وان جاز لمصالح الحكومة طبقاً للقانون المالي أن ترفق مستخدميهما في حالة الغاء وظائفهم
الا انه يشترط ان يكون الالغاء جدياً لا صورياً فقط فان كانت الوظيفة الملغاة في الظاهر لم تزل بما
فيه في الواقع أصبح للمستخدم المرفوق حق في التعويض بسبب رفته في وقت غير لائق »

أعمال منصبه على موظف آخر اقتصاداً في تفتات وزارته ، فان قرار الاحالة على المعاش هذين السببين صحيح لا تطابقه على نص القانون واحتفاظه بروح القانون ومرماه

الاحالة بقرار من
مجلس الوزراء

اما الأ حالة الى المعاش لغير هذين السببين « بقرار خصوصي من مجلس النظار » فليست غاية الشارع منها ظاهرة هذا الظهور . واستيضاح هذه الغاية لا يخلو من الصعوبة والذي نرجحه هو أن الشارع أراد أن يجعل لمجلس الوزراء ، وهو المهيمن على مصالح الدولة والقائم بأمر السلطة التنفيذية ، الحق في أخراج موظف يكون في إحدى حالتين :

شرائطها

الأولى : الموظف لم يقترب بعد جرماً يستحق التأديب والعزل ، ولكن يخشى مجلس الوزراء من جانبه - ولا سباب وجيهة المجلس هو الذي يزنها ويقدرها - أن يقترب جريمة أو خطيئة في أعمال وظيفته تعرض مصالح الدولة للضياع وسلامتها للخطر

الثانية : الموظف قد اقترف جرماً يستحق التأديب والعزل كالاختلاس أو الرشوة ، ولكن مجلس الوزراء يرى أنه أصون لكرامة الحكومة وأبقى على هيبتها أن لا تنكشف أعمال هذا الموظف بمحاكمة تأديبية تضر بنفوذ الهيئة التابع لها ، أو يرى مع اقتناعه بجرم الموظف انه من الصعب استجماع أدلة الإدانة لما يتوقعه من امتناع الشهود عن أداء الشهادة ، أو لاندثار معالم الجرم كحريق أتلقت المستندات التي وقع فيها التزوير أو التي يتضح منها حصول الاختلاس أو العبث بواجبات المنصب

فاذا أحال مجلس الوزراء موظفا الى المعاش بقرار خصوصي منه فالمفروض أنه يبتغى بقراره تحقيق إحدى هاتين الغايتين . أما اذا ثبت أن المجلس انما ابتغى بقراره بلوغ غايات أخرى غير هاتين الغايتين - كأن يكون بين بعض الوزراء وبين الموظف المحال الى المعاش عداوة خاصة ، أو أريد أخلاء منصبه لائسناده الى شخص يمت الى بعض الوزراء بقرابة أو شفاعاة ، أو لما رُب أخرى حزبية -

فأن القرار تعييه علة « أساءة استعمال الاختصاص » لأن القرار وأن وافق نص القانون إلا أنه خالف روحه ومرامه . أذن يكون للموظف المحال الى المعاش أن يقاضى الحكومة عن الضرر الذى ألحقه به هذا القرار المعيب . والمحاكم لا تملك الحكم بإلغاء القرار ولكن تملك الحكم بالتعويض كما أسلفنا . إنما يكون على الموظف دائماً عبء الأثبات ، لأن المفروض فى كل اختصاص مطلق منحه القانون للموظف pouvoir discretionnaire ان الموظف استعمله طبقاً لروح القانون والغاية التى ينشدها الشارع ، فإذا ادعى مدع العكس فعليه إثباته ولتقرير المعاش أو المكافأة اجراءات تمر فى أدوار ثلاثة :

اجراءات المعاش

الدور الاول: دور الطلب : يقدم الطلب الى وزير المالية، مع جميع المستندات فى ميعاد ستة أشهر^(١) (المادة ٤٠ فقرة أولى) ويترتب على تقديمه بعد هذا الميعاد سقوط حق الطالب فى المعاش او المكافأة (المادة ٤١ فقرة أولى)

الدور الثانى : دور التسوية : تحصل التسوية بمعرفة وزارة المالية (المادة ٤٤) ويحسب العمر بالسنين الا فرنكية (المادة ٤٥) حسب مدة الخدمة الحقيقية اى بصرف النظر عن مدد الخلو ، ومدد الغياب والأجازات التى لا يكون صاحب الشأن استولى فيها على كل مرتبه ومدة الايقاف الذى ترتب عليه الحرمان من المرتب كله او بعضه (مادة ٤٦)

الدور الثالث : دور الصرف بعد تسوية المعاش يصرف للموظف من تاريخ قطع مرتب وظيفته ويرتب للأرامل والأيتام من اليوم التالى لوفاة الموظف او صاحب المعاش (المادة ٥١) . وصرف المعاشات يكون شهرياً باعتبار جزء واحد من اثنى عشر جزءاً من المعاش السنوى بعد حلول ميعاد كل جزء (المادة ٥٢) وقد بين القانون (المادة ٦٠ و ٦١ و ٦٢) الأحوال التى يعاقب فيها الموظف بالحرمان من معاشه او مكافأته ، حتى بعد قيد المعاش وتسوية المكافأة وهى :

سقوط الحق
فى المعاش

(١) بتدريج هذا الميعاد من اليوم الذى يفقد فيه الموظف حقه فى المرتب . وبالنسبة للأرامل والأيتام من اليوم التالى لوفاة الموظف أو صاحب المعاش . وبالنسبة للموظفين المحالين الى مجالس التأديب من تاريخ الحكم الصادر بشأن حقوقهم فى المعاش

اولا - الحكم عليه في جنائية

ثانيا - الحكم عليه في تزوير او اختلاس او غدر او سلب الا أموال بالاحتيال
او نصب او خيانة في الامانة

ثالثا - العزل بالكيفية المنصوص عليها في القوانين واللوائح^(١) ، والذي
يقرر حرمان الموظف من معاشه كله او بعضه بسبب العزل هو مجلس التأديب
المختص

رابعا - الاستقالة^(٢)

ولا يفوقنا قبل ان نختتم هذا المبحث ان نشير الى تقطين قانونيتين :
الأولى : ان المرتبات والمعاشات والمكافآت لا يجوز التنازل عنها ولا توقيع
الحجر عليها الا لسداد ما يكون مطلوباً للحكومة بسبب مايتعلق بأداء الوظيفة
او لوفاء ثقة محكوم بها من جهة الاختصاص ، وفي كلتا الحالتين لا يتجاوز
مقدار ما يحجز ربع المرتب او المعاش او المكافأة . (راجع القانون نمرة ١٧
لسنة ١٩١٨) . والثانية : انه علاوة على انواع المعاش الستة التي ذكرناها فان
لمجلس الوزراء « ان يقرر بناء على اقتراح وزير المالية ولا سباب يكون
تقديرها موكولا الى المجلس منح معاشات خاصة ، او زيادات معاشات او
مكافآت خاصة ، للموظفين والمستخدمين الحاليين على المعاش ، والذين يفصلون
من خدمة الحكومة ، او لعائلات من يتوفى من أولئك الموظفين والمستخدمين
قبل فصلهم من الخدمة او احوالهم على المعاش او بعد ذلك »^(٣)

(١) اذا أعيد الموظف المعزول بهذه الكيفية فمدد خدمته السابقة لا تحسب في تسوية المعاش
أو المكافأة (المادة ٦١ فقرة رابعة)

(٢) اذا احيل الموظف المستعفي فمدد خدمته السابقة على استعفائه تحسب له في المعاش . أو
المكافأة (المادة ٦٢ فقرة ثانية)

ويحسب مشروع المالية السالف الاشارة اليه يكون للموظف المستقيل بعد مدة معينة حق
في بعض معاشه

(٣) المادة ١٢ من قانون ١٩٠٩ معدلة بقانون ٣٤ سنة ١٩٢٢

٣ — مخصصات رئيس الدولة

يحدد أجر رئيس الدولة على ثلاث أساليب: (الأول) تخصيص أموال معينة له ينفق من ريعها على ذاته وعلى خاصته ، وهذا كان الأسلوب السائد في العصور القديمة . (الثاني) تخصيص بعض الإيرادات العامة لرئيس الدولة ينفق مما بقيته كل عام . وهذا هو الأسلوب الذي كان متبعاً في إنجلترا الى عهد غير بعيد . (الثالث) ربط مرتب سنوي ثابت *liste civile* ^(١) يؤدي منه رئيس الدولة تكاليف منصبه . وهذا هو النظام السائد الآن في غالب الدول مع اختلاف بينها في كيفية تحديد هذا المرتب : فمنها ما يحدد مرتب رئيس الدولة دفعة واحدة عند توليه المنصب ثم لا يملك بعد ذلك تعديل هذا المقدار بالزيادة أو النقصان وهذا هو النظام الأمريكي : ومنها ما يحدد هذا المرتب بقانون ويملك البرلمان أن يعدل مقداره زيادة أو نقصاناً بقانون آخر ، وهذا هو النظام المتبع في إنجلترا وبلجيكا وإيطاليا على السواء . ومنها ما يجعل للبرلمان تحديد هذا المرتب كل عام في الوقت الذي يقرر فيه كافة نفقات الدولة

أما النظام المصري فهو مزيج من النظام الأمريكي والنظام الفرنسي . فأن مخصصات الملك قد حددها الدستور فلا يملك البرلمان بقانون عادي تعديلها بالزيادة أو النقصان ، أما نفقات ديوان الملك فيقررها البرلمان كل عام عند نظره في مصروفات الدولة وقد شوهد أن المخصصات التي ترتب للملوك تكون أجزل من مخصصات رؤساء الجمهوريات . وهذا يرجع الى ما للملوك من تقاليد عريقة ومكانة اجتماعية ممتازة وعادات أرستقراطية ، وإلى أن الملوك يفرض بجانب مخصصاتهم مرتبات للأسرة المالكة أمراء وأميرات . أما في الدول الجمهورية فأن مرتب رئيس الجمهورية يكاد يكون في حكم مرتب أي موظف عمومي ^(٢) وبعض الجمهوريات تفصل هذه المخصصات الى ثلاث عناصر : مرتب خاص للرئيس ، ونفقات بيت

(١) سيأتي شرح أصل هذا الاصلاح في سياق الكلام على مخصصات الملك في إنجلترا

(٢) جيز Cours des Finances طبعه ١٩٢٢ الجزء الاول نص ١٤٢ .

الرئاسة ، وتفتات التمثيل والسفر

ولننظر في بعض الدول الى تطور نظام مخصصات رئيس الدولة :

النظام الانجليزي

في العهد النورماندى كان الملوك ينفقون من ريع أراضى التاج ومما تؤتيهم لخزائنها بعض الأيرادات التى كانت تسمى « ايرادات التاج الوراثة » كالضرائب الجمركية . وكان جنوح الملوك الى التبذير يدفعهم الى بيع اراضى التاج بثمن بخس ، وبالرغم من تدخل البرلمان من وقت لآخر لآلغاء هذه البيوع السفهية بدد الملوك الجانب الأكبر من أراضى التاج حتى لم يكن ريع مابقى منها في عهد (ويليم الثالث) ليزيد عن ستة آلاف جنيه . فلما هبت ثورة سنة ١٦٨٨ عدل البرلمان عن هذا النظام الى نظام « القائمة المدنية » Civil list فجعل للملك مبلغاً معيناً وحدد له وجوه الأتفاق : وهى تفتات الملك وبلاطه ، وتفتات المصالح المدنية . ثم حرم على الملك التصرف فى أراضى التاج وفى الأيرادات الوراثة وجعل ريعهما من موارد « القائمة المدنية » فأذا لم تكفيا أقر البرلمان التكلفة اللازمة لسداد تكاليف الملك وبلاطه والمصالح المدنية . وفى خلال القرن الثامن عشر تنازل الملك جورج الثالث عند توليته عن « ايرادات التاج الوراثة » وقرر البرلمان فى نظيرها للملك مبلغاً سنوياً . وهذه هى السندة التى جرى عليها العمل الى اليوم . غير أنه فى عهد ويليم الرابع فصلت اعتمادات المصالح المدنية من مخصصات الملك التى أصبحت منذ ذلك الحين قاصرة على : مرتب الملك ، مرتبات موظفى ديوان الملك ، تفتات ديوان الملك ، مصالح خاصة . وبالرغم من هذا الانفصال احتفظت مخصصات الملك بتسمية « القائمة المدنية » الى اليوم ونقلت الدول الأخرى عن انجلترا هذا الاصطلاح .

وبلغت « القائمة المدنية فى نهاية عهد الملكة فكتوريا ٣٨٥٠٠٠ جنيه ، وعند تولية ادوار السابع زيدت ^(١) الى ٤٧٠٠٠٠ جنيه وظل على هذا القدر

(١) وقال وزير المالية فى ذلك الحين فى تقرير هذه الزيادة مخاطباً البرلمان « لا تنسوا ان الملك ليس فقط ملكاً على بريطانيا العظمى بل هو أيضاً عامل امبراطورية عالمية ، وان شعب انجلترا وشعوب هذه الامبراطورية يريدون بلاطاً فخماً مع اجتناب الاسراف »

الى سنة ١٩١٣ — ١٩١٤ حيث كانت مصروفات الدولة نحو مائتي مليون جنيه^(١) أى أن نسبة مخصصات الملك الى مصروفات الدولة كانت كجزء واحد من اربعمائة جزء^(٢)

وفي فرنسا قبل الثورة كان للملك بما له من السيادة المطلقة ان يتصرف في كافة ايرادات الدولة ، ينفق منها على ذاته وبخاصته والمصالح العمومية على السواء وبقي المزج بين مالية الملك ومالية الدولة طوال العهد القديم . الا انه منذ بداية القرن الرابع عشر ظهرت قاعدة قانونية تحرم على الملك التصرف في أراضي التاج *domaine de la Couronne* حتى لا يؤدي أسراف الملوك في بيعها الى الاكثار من الضرائب لسداد نفقات الدولة

فلما هبت ثورة ١٧٨٩ بدأ التمييز بين مالية الملك والمالية العامة ، وترتب على هذا التمييز ضرورة فرض مخصصات لرئيس الدولة . وتفاوتت الأساليب التي اتبعت في تحديد هذه المخصصات : فلما كان رئيس الدولة ملكاً وأمبراطوراً جعلت له « قائمة مدنية » *liste civile* تحدد له مدة ولايته . فلما صار رئيس جمهورية جعل له مرتب محدود *traitement fixe* يحدد كل عام في مجلة نفقات الدولة ، ويعلى على هذا المرتب نفقات بيت الرئاسة ونفقات التمثيل والانتقال^(٣) واذا اقتضى الامر سفر رئيس الجمهورية الى مملكة أجنبية فان البرلمان يفتح

(١) انظر Taxation : G. Armitage Smith طبعة سنة ١٩٢٢ ص ١٩٠

(٢) وبعد الحرب أراد الملك تخفيض مخصصاته كي يعطي لشعبه وحكومته المثل الحسن في الاقتصاد ولكن البرلمان رفض أن يصادق على هذا التخفيض (جيز ص ١٤٤)

(٣) في ميزانية سنة ١٩٢٠ قدر لمرتب رئيس الجمهورية مبلغ ٦٠٠.٠٠٠ فرنك ولنفقات بيت الرئاسة ٧٠٠.٠٠٠ فرنك ومثلها لنفقات التمثيل والانتقال فيكون مجموع مخصصات الرئيس مليونين تماماً من ميزانية المصروفات البالغة ٢٥ ألف مليون من الفرنكات أي بنسبة جزء واحد من ألف ومائتين وخمسين جزءاً . وبلاحظ في تفصيل مخصصات الرئيس الى هذه العناصر الثلاثة ان ضريبة الايراد لا تقع الا على المرتب وحده دون نفقات بيت الرئاسة ونفقات التمثيل لانهما ليسا دخلاً بالمعنى المالي

اعتماداً خاصاً لسداد ما تستلزمه هذه الرحلة الاستثنائية من نفقات

النظام الايطالي

وتتبع ايطاليا نظام القائمة المدنية على النمط الانجليزي . فالمادة ٢٠ من الدستور تقرر ان الملك له (أولاً) أملاكه الخاصة يتصرف فيها كيف يشاء مع إعفائه من القيود القانونية الموضوعة على تصرفات الافراد بالنسبة للوصية والميراث ، (ثانياً) له الانتفاع باملاك التاج وهي الأموال المنقولة والثابتة (كالقصور والرياض وما يلحق بها) التي تخصص بقانون لمنفعة الملك مع بقاء ملكيتها للدولة، (ثالثاً) له «القائمة المدنية» مبلغ سنوى تدفعه الخزنة للملك ويحدده أول برلمان ينعقد بعد جلوس الملك على العرش^(١)، ويقوم بإدارة القائمة المدنية وزير يسمى «وزير البلاط» ومدير يسمى «مدير القصر» ويتدخل في تعيينهما مجلس الوزراء ، ويراقب هذه الادارة مجلس النواب

النظام الامريكى

أما مخصصات رئيس جمهورية الولايات المتحدة فتتخصص في مبلغ يدفع اليه في مواعيت معينة وتحدد جلته في بداية انتخابه للرياسة بقانون يصدره مؤتمر المجلسين Congress ثم لا يملك المؤتمر بعد ذلك تعديل هذا القانون أو إنقاص هذا المبلغ أو الزيادة فيه ، كما لا تملك ولاية منفردة أو اتحاد الولايات جميعاً ان تقرر للرئيس أى علاوة على هذا المرتب . والغرض من هذه الأحكام هو ضمان استقلال الرئيس عن تأثير مؤتمر الاتحاد أو اغراء مجالس الولايات

النظام المصري

أما النظام المصري فهو كما قلنا مزيج من النظام الامريكى والنظام الفرنسى فشابهته للنظام الامريكى تبدو في ان الدستور (المادة ١٦١) قد حدد مخصصات الملك ، وكذا مخصصات البيت المالك . وحرّم على البرلمان ان يتناول هذه المخصصات بتعديل أو نقصان — اللهم إلا بالزيادة فانه يملك ان يزيد بها بقرار منه بخلاف النظام الانجليزي حيث يستطيع البرلمان ، كما حدد مخصصات الملك بقانون،

(١) حدد للملك الحالي أربعة عشر مليون ليرة وصار انقاصها في سنة ١٩٢٠ بناء على طلب

الملك نفسه إلى أحد عشر مليوناً

ان يعدلها زيادة أو نقصاناً بقانون آخر . ووجه المشابهة للنظام الفرنسي هو ان مصروفات ديوان الملك يحددها البرلمان كل عام عند نظره في مصروفات الدولة (١)

٤ - مكافأة النواب

مكافأة أعضاء المجالس التشريعية مسألة مالية تخضع في حلها لاعتبارات سياسية واجتماعية خطيرة . فحلها يختلف أولاً بحسب المهمة المعهود بها لهذه المجالس ، وثانياً بحسب شروط انتخاب أعضائها :

ففي الأقطار التي تنعقد مجالسها التشريعية في فترات متباعدة يكون أسلوب المهمة المجالس الأجر - ان أخذت بمبدأ الأجر - هو المياومة أو عدد أدوار الانعقاد ، أما الأقطار التي تنعقد مجالسها التشريعية على صورة دائمة مستمرة فأسلوب الأجر يكون تحديد مرتب ثابت للنائب الذي يصبح موظفاً عمومياً - بالمعنى الواسع لهذا الاصطلاح - فهو كأي موظف آخر فرد يؤدي خدمة عامة بانتظام واطراد ويكرس لها الجانب الأكبر من نشاطه وجهوده

وشروط انتخاب الأعضاء تؤثر كثيراً في الاخذ بمبدأ المكافأة أو مبدأ المجان : فالدول التي تجعل من شروط العضوية حيازة قدر معلوم من الثروة تنبذ مبدأ الأجر لانه يتعارض بعض الشيء مع اشتراط الثروة . كما ان مبدأ المجان يفضي بطريق غير مباشر الى جعل الثروة شرطاً في العضوية حتى ولو لم ينص القانون على اشتراطها

أما كمية مكافأة النواب فتختلف بحسب مالاً لنظمة السياسية في الدولة من صبغة كية المكافأة أرسنقراطية أو ديمقراطية:

(١) في ميزانية المصروفات عن سنة ١٩٢٦-١٩٢٧ اعتمد البرلمان لنفقات جلالة الملك مبلغ ٦٢٩ر٦٩٩ جنيهها عدا مصروفات أخرى خاصة بالديوان ولم تدرج في ميزانيته . وأدرجت في ميزانيات المصالح الأخرى (وزارة المالية « المطبعة الأميرية » - الداخلية « البوليس » - المعاشات) وبلغت ١٧ر٩٧١ جنيهها فاذا أضفنا مخصصات جلالة الملك كما حددها الدستور ١٥٠ر٠٠٠ ومرتبات أعضاء البيت الملكي ١١ر٥١٢ كان مجموع القائمة المدنية ٩٠٩ر١٧٢ جنيهها مصرها

فالمجّان هو الوسيلة الى إقصاء كل من ليسوا من ذوى الغنى واليسار عن المجالس النيابية ، وبذلك يتعذر على العمال ان ينيبوا عنهم نواباً منهم يمثلونهم في المجلس الا اذا اكتبوا جميعاً للقيام بنفقات نائبيهم . ومتى دفع العمال أجر نائبيهم طمحت نقاباتهم الى السيطرة على حركته وهدم استقلاله ، ^(١) فلا يصبح النائب نائباً عن الامة بل نائباً عن مصالح معينة ، وليس في ذلك غم للدولة والأفراط في الأجر يذكى الطمع في الكراسى النيابية التي يشغف بها أذعياء السياسة للحصول على ميرها . وهذه فتنة غير ضرورية ، ففي منصب النيابة كرامة كافية لاجتذاب العقول الراجحة . أما الأجر الطفيف فهو اغراء بالارتشاء ، فضعف الطبيعة البشرية أمر مسلم به ولا يمكن انكاره اذ هو حاصل في كل دولة بدرجات وأساليب مختلفة ، وان كانت حجب الرياء قد تستره عن الأنظار . فالواجب اذن هو إتقاص هذا الخطر الى الحد الأدنى بمنع كل المعاذير الى الضعف والزلل .

وهل يحسن فرض مكافأة النائب على دائرته الانتخابية أو على الخزانة القومية؟
الأجماح الآن على أفضلية الطريقة الثانية لان النائب لا ينوب عن دائرته بل عن الامة جميعاً

ومبلغ مكافأة النواب يحدده المجلس النيابي نفسه ، ولا مندوحة عن ذلك لضمان استقلال السلطة التشريعية . على ان هذا الحق طالما أساءت المجالس النيابية استعماله فتعمد غداة الانتخابات العامة الى مضاعفة مبلغ المكافأة . لذلك اقترح لاتقاء هذا العبث وتحقيق رقابة الرأي العام أما ان يُستفنى الشعب في كل تعديل يراد إدخاله على مبلغ المكافأة referendum وأما ان لا يقرر المجلس من تلقاء نفسه هذا التعديل الا في السنة السابقة على الانتخاب العام . على ان كلا الحلين لا يخلو من هذه السيئة اذ يخشى ان تحوم الانتخابات العامة حول هذه النقطة فيترتب على ذلك نجاح الطبقات الغنية التي تهزم الطبقات الفقيرة في هذا المضمار .

من يحدد
مقدارها

ولعل خير تدبير لهذه المشكلة هو اشتراط أغلبية معينة (كثلثي المجلس أو ثلاثة أرباعه) لأجراء أى تعديل فى مبلغ المكافأة النيابية

بقيت مسألة أخيرة تتعلق بمكافأة النواب وهى نفقات الانتخاب . كل الدول الى هذا الوقت الحاضر جعلت هذه النفقات على من يتصدى للنيابة غير انه من الواضح ان نتيجة ذلك هى محاباة الطبقة الغنية التى لا تلاقى — كما تلاقى الطبقة الفقيرة — فى تكاليف الانتخاب عقبة كئوداً تحول بينها وبين كراسى النيابة . لذلك رأت بعض الدول كأنجلترا مداواة هذا التفاوت الجائر فى المقدرة المالية بين المتقدمين للنيابة ان تضع حداً أقصى لنفقات الانتخاب فلا يصح تجاوزه بحال من الأحوال والا بطل الانتخاب ^(١)

كما ان تكليف الخزانة العامة ان تتكفل بنفقات الانتخاب وما يستلزمه من طبع وإعلان ونشر ليس من الأعباء التى ألهاها رأى العام أو ينتظر رضاه بها . وان كان قد أُلِف ان يرى الخزانة العامة تتكفل بنفقات امتحانات المباراة التى تعقدتها الحكومة من حين لآخر بين المتنافسين لوظائفها العامة

ولعل الأصل الديمقراطى فى الأجيال المقبلة ينتهى الى أعفاء المتنافسين فى النيابة من تكاليف هذه المنافسة كلها أو جلها . وقد وصل الآن فى بعض الدول الى إعفائهم من تكاليف البريد وأعفاء أعلاناتهم من رسوم الإعلان ووضع المباني العامة تحت تصرفهم بلا مقابل لأغراضهم الخطائية

هذا وللمكافأة النيابية تاريخ يهمننا ان نتتبع أدواره بإيجاز وتعميم : فقد مرت المكافأة النيابية فى أطوار ثلاث :

تطور المكافأة
النيابية

فى الطور الاول كان الناخبون يتكفلون بنفقات سفر نوابهم الى عاصمة الدولة ونفقات مقامهم فيها ، فالنيابة كانت تعتبر وكالة بالمعنى القانونى — الموكل هو الدائرة الانتخابية ، والوكيل هو النائب — وكان من الطبيعى اذن ان يدفع

الطور الاول

(١) راجع فى تفصيل ذلك العلامة Lowell فى كتابه Government of England

الجزء الاول ص ٢١٩ ومايلها

الموكل الى وكيله النفقات التي يستلزمها أداء الوكالة ، وترتب على ذلك كراهية الجماهير لدعوة المجالس النيابية للانعقاد لما يتلو هذه الدعوة من المغارم

الطور الثاني

وفي الطور الثاني نشأت عادة التجاوز عن المطالبة بهذه التكاليف ، خلقها النواب أنفسهم لاجتذاب الناخبين الى حظيرتهم ، فكان المرشح يقطع على نفسه لاهل دائرته عهداً بان لا يطالبهم بأجر عن نيابته . حتى اذا جاء القرن الثامن عشر كانت مجانية الكراسى النيابية في انجلترا قاعدة مرعية . وحاول الفقهاء بعد رسوخ هذه العادة أن يضعوا لها تفسيراً نظرياً فقالوا ان واجب النائب ان يكون عفيفاً ومن العفة ان لا يؤثر على عمله ، وان الحرص على الأجر يتنافى مع استقلال الرأي ، وان النيابة فرض كفاية لا فرض عين ، الى آخر ما قالوا في هذا المعنى . والحق ان المجانية لم تكن الا ستاراً أخفى وراءه حرص الطبقات الموسرة على أقصاء الطبقات الفقيرة عن مقاعد البرلمان

الطور الثالث

وجاء الطور الثالث بانفجار الثورة الفرنسية التي قررت عكس هذه القاعدة ففرضت للنواب أجراً تدفعه اليهم الامة ، تحقيقاً لمبدأ المساواة بين جميع الافراد غنيهم وفقيرهم في تولى الوظائف العامة ، وضماناً لحرية الدوائر الانتخابية في انتخاب من حاز ثقة الاهلين به سواء كان غنياً أو فقيراً ، وأخيراً تطبيقاً للمبدأ الذي يقرر ان النائب لا ينوب عن دائرته لحسب بل عن أفراد الامة جميعاً . وسرى هذا المبدأ تدريجاً الى الدول الاخرى بالرغم من مقاومة الطبقة الأرستقراطية من جانب ، ومقاومة الرأي العام الذي أضله قادتة من جانب آخر

غير أن قاعدة المكافأة النيابية وان سادت بالنسبة لأعضاء المجلس الأدنى (مجلس النواب) في كل الدول الا انها مازالت غير مرعية بالنسبة لأعضاء المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) في دول كثيرة كإنجلترا ، وبلجيكا ، والدول الالمانية قبل ثورة سنة ١٩١٨

المكافآت الوطنية والمنح السياسية

بين المصروفات العامة في بعض الدول تجد مبالغ مرتبة لبعض الأفراد إما لأنهم أدوا خدمات جليلة للوطن récompenses nationales أو لأنهم قاموا بخدمات سياسية من نوع معين Allocations d'ordre politique

فالنوع الأول لا حرج عليه ولا جدال في تبريره. وامتازت إنجلترا بين الدول بعنايتها بهذا الأمر وسخاؤها فيه ، فهي لا تكتفي برفع رجالها النابغين من قواد ووزراء وساسة وعلماء الى مرتبة الاشراف بل تجزل لهم العطاء وتجري عليهم لوزق الوفير (١)

أما في فرنسا فليس للمكافآت المالية هذا الشأن ، فهي لا تقررها الا في النادر وإذا قررت كانت دائماً ضئيلة القيمة (٢) لا تتجاوز بضعة آلاف من الفرنكات ترتب للشخص المكافأ مدى حياته . وقد استعاضت عن المنح المالية بإشارات التشريف وأوسمة الفخار (مثل la Legion d' honneur) فهذه أبخس ثمنا ولكنها أكثر ابتذالا وشططا

(١) فمثلا في ٣١ يولييه ١٩٠١ قرر البرلمان للثد (لورد روبرنس) منحة قدرها مائة الف جنيه . مكافأة له على جهوده في حرب أفريقيا الجنوبية ، وفي ٥ يونيه ١٨٩٩ قرر اللورد كتشنر بعد حملة السودان مكافأة قدرها ثلاثون الف جنيه ، وفي ١٨ يونيه ١٩٠٢ أضاف له البرلمان مكافأة أخرى على خدماته في حرب جنوب أفريقيا قدرها خمسون الف جنيه . وبعد الحرب الكبرى ١٩١٤ - ١٩١٨ قرر البرلمان مكافآت جزلة لكثير من قواد البر والبحر . وفي ٢١ يونيه ١٩٠١ قرر مجلس النواب لرئيسه المتقاعد (مستر جللي الذي جعله الملك فيكونت سابي) معاشا سنوياً قدره أربعة آلاف جنيه . كما ان الوزراء السابقين يرتب لهم معاشات سياسية مهما كان مبلغ ثروتهم الخاصة طبقا لقانون المعاشات السياسية Political Pensions Act الصادر في سنة ١٨٦٩ (٢) فالعالم الكبير Pasteur رتب له عمري قدرها خمس وعشرون الف فرنك ، والمكتشف الشهير de Brazza رتب له عمري قدرها اثنا عشر الف فرنك ، وبعد الحرب الكبرى رفع كبار القواد الى رتبة المارشاليه ولكن لم يصحب هذا اللقب أي مكافأة مالية

أما المنح السياسية لخدمات معينة فترتبها بعض الدول للذين ساعدوا على
تأييد نظام الحكم القائم في الدولة (في الولايات المتحدة لأبطال الحرب المدنية
وذرّياتهم) ، كما أن الدول المالكية في الأجيال الماضية كانت تعنى بترتيبها
لبعض الأسر الرفيعة التي التفافها حول العرش يزيد في أبهة التاج وروعة
الملك . (١)

.....

الفصل الثاني

أثمان أشياء وأدوات تبتاعها الدولة^(١)

الجانب المالي والجانب القانوني — المسائل المالية — المسألة الأولى : المفاضلة بين ترك المصالح عمل لسداد حاجتها مستقلة بمنزلة أحدها عن الأخرى أو إيجاد إدارة موحدة لحاجات المصالح جميعاً — التمييز بين الأشغال العامة والتوريدات — ميزة النظام الانجليزي — المسألة الثانية : المفاضلة بين كفاءات التنفيذ ، بواسطة الحكومة أو بواسطة العمل الحر ، وبين أساليب تحديد الثمن ، في زمن السلم وفي زمن الحرب — المسألة الثالثة : كيفية اختيار المقاولين والموردين ، بالمناقصة أو بالممارسة ، النظم المتبعة في فرنسا وإيطاليا وإنجلترا ومصر — المسألة الرابعة : عقود الأشغال العامة والتوريدات.

كما تقتقر الدولة الى عمال personnel ينجزون المرافق المنوطة بها ، وترتب لهم مختلف الأجور ، كذلك تقتقر الى أداة matériel يستخدمها هؤلاء العمال في إنجاز هذه المرافق ، وتخصص لاقتنائها شطرا كبيرا من دخلها كل عام تنفقه اما في مباشرة أشغال عامة^(٢) أو في توريد مايسد حاجة المصالح المختلفة من الاستهلاك اليومي. وهذا الاتفاق يتناول مسائل عديدة أكثرها ذات صبغة مالية

١ — فأولى تلك المسائل هي التنظيم الإداري . فالحكومات من هذا الأمر بين خطتين: اما ان تعهد لكل مصلحة عمومية على حدة ان تحضر وتنفذ مشروعاتها الخاصة بإنشاء المباني والسهر على تعمیرها وصيانتها ، والتعاقد على توريد كل ما تحتاجه من مختلف الأمتعة والمهمات ، واما أن تركز كل هذه الأعمال في إدارة واحدة تتولى تنفيذ ما تحتاجه المصالح العمومية من أشغال وتوريدات

٢ — وسواء اتبعت الحكومة خطة استقلال المصالح في أشغالها وتوريداتها

(١) راجع جيز Jéze الجزء الاول ص ١٦١ وما يليها

(٢) اصطلاح « الأشغال العمومية » travaux publics ينصرف في فرنسا وفي مصر الى الأشغال ذات المنفعة العامة ، المتعلقة بمقار ، بواسطة الإدارة أو لحسابها . وكل ما عدا هذا يعتبر « توريدات » fournitures

أو خطة التركيز فهناك مسألة ثانية : وهى المفاضلة من الوجهة المالية بين تكليف المصالح العمومية نفسها — أى بواسطة موظفيها وعمالها — صنع كل مايعوزها من مهمات وتشديد كل ما تحتاج اليه من المباني ومختلف الأشغال العامة ، وبين أن تقصر نشاطها على شراء المهمات واستئجار المقاولين لتشييد المباني والأشغال ٣ — وإذا آثرت الحكومة التعاقد مع مقاولين وموردين فإنه يتعين من الوجهة المالية الوقوف على أفضل وسيلة لتخيرهم ، وأفضل الأساليب في تحديد أجورهم ، بحيث يستطيع الحصول على أجود صنف فى أقل نفقة ٤ — وأخيراً يتعين الوقوف على النتائج المالية التى قد تترتب على شروط جرى العرف بتدوينها فى عقود الإدارة مع المقاولين والموردين هذا عن الجانب المالى .

أما الجانب القانونى فهذا من مباحث القانون الإدارى . ففى بعض الدول كفرنسا يميزون بين عقود الأشغال العمومية *marchés de travaux publics* لا عقود التوريدات *marchés de fournitures* فهذان الصنفان يشتركان فى بعض الأحكام ويختلفان فى أحكام أخرى . فهما يشتركان أولاً فى اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر فى المنازعات التى تقع بين الإدارة والمقاولين ، وثانياً فى أن للإدارة الحق بعد التعاقد فى اتخاذ قرارات من جانب واحد *décisions unilatérales* لا تتوقف صحتها على رضا الطرف الآخر (الموردين والمقاولين) ، ولهؤلاء أن يتظاهروا إذا حاق بهم ضرر الى المحاكم الإدارية

الجانب القانونى

أما وجه الاختلاف فهو أنه فى حالة عقود الأشغال العمومية أجاز القانون المقيمين بها اختصاصات واسعة النطاق كالاحتلال المؤقت ونزع الملكية ،^(١) وهذه الاختصاصات لا توجد فى حالة عقود التوريدات

(١) قانون نمرة ٥ لسنة ١٩٠٧ (قانون نمرة ٢٧ لسنة ١٩٠٦ للجانب) ، والمواد ٢٢ الى ٢٦ من القانون المذكور تبين أحكام الاحتلال المؤقت

المسألة الأولى

المسألة الأولى : المصالح العمومية أو التركيز ؟

فخص هذه المسألة يستلزم التمييز بين الأشغال العامة من جانب والتوريدات من جانب آخر :

١ - الأشغال العامة

١ - الأشغال العامة

المصالح العمومية تنمقر في إنجاز المرافق المنوطة بها إلى أبنية من كل نوع ومنشآت شتى تشيدها ثم تواليها بالصيانة والتعمير ، وتمدها بكل ما يتصل بها من أثاث ومتاع منقول . وقد عمدت الدول في سداد حاجتها من ذلك إلى أساليب مختلفة ثلاث تدور حول مبدأ الاستقلال أو التركيز :

انجلترا

فإنها كانجلترا ما جمعت كل ما يتعلق بالأبنية وسائر الأشغال العامة في إدارة واحدة تتولى تحضير المشروعات وطلب الاعتمادات وإدارة الأعمال وإبرام العقود وتوريد الأدوات . وميزة هذا التوحيد هي تمكين الحكومة من اتخاذ نمط ثابت - بروجرام مطرد - لمباشرة الأشغال العامة من جانب ومشتريات الدولة من جانب آخر ، وإيجاد رقابة على النوعين رقابة حازمة بصيرة ، والحصول في كل هذا على أحسن شروط من المقاولين والتجار

ويعيزون في انجلترا بين نوعين من المباني : المباني العسكرية والمباني المدنية فالأولى سواء كانت خاصة بجيش البر أو جيش البحر لا تعنى بها إلا الإدارة الحربية فهي وحدها المختصة بكل شؤونها نظراً لما لهذه الأعمال من طبيعة فنية خاصة وتترك الوزارة لهذه الإدارة حرية العمل مطلقة ، ومتى أقرت الوزارة مشروعاتها عرضتها على البرلمان الذي يعتمد عليها بلا معارضة أو تعديل

إدارة المباني والأشغال العامة

أما الثانية - المباني المدنية - فتوجد لأجلها مصلحة عمومية مستقلة تسمى

(إدارة المباني والأشغال العامة) Office of Works and Public Buildings

منوط بها النظر في كل ما يتعلق بالمباني اللازمة للمصالح المدنية سواء في انجلترا أو في الخارج (المباني السياسية والقنصلية) وكل أنواع الأشغال العامة كأشغال الطرق والموانئ . فهي التي ترسم البناء وتقوم بتشيدته وتبرم العقود مع المقاولين

وتشرف على تنفيذها ، وكما احتاجت إحدى المصالح إلى بناء عرضت الأمر على هذه
لإدارة التي إذا صادقت عليه طلبت إلى البرلمان فتح اعتماد له ، وإذا أجابها البرلمان إلى
ما طلبت جعل الاعتماد باسمها لا باسم المصلحة المنشأ لأجلها البناء. وهذه الإدارة
هي التي تتولى بعد البناء إصلاحه وصيانتها وتعميره ، وتستأجر الأبنية اللازمة
للمصالح العمومية إذا زادت قيمة الإجارة عن مبلغ معين ، وتكون هي المسؤولة
عن ذلك أمام البرلمان لا المصلحة طالبة التأجير ، وهي التي تشتري كل المهمات
والأثاث والأدوات اللازمة للمصالح ، وتقوم بتخزينها وإمدادها بما حسب الاحتياج
وبالجملة فخاصة النظام الانجليزي هي التركيز التام في إدارة موحده لكل
ما تحتاجه الدولة من توريدات وأبنية وأشغال عامة فيستطاع بفضل هذا التركيز
والتوحيد وضع برامج كاملة بصيرة والمضي في إتمامها باطراد واطمئنان^(١)
أما الولايات المتحدة فقد أصبحت مضرب المثل في فوضى الأشغال العامة ،
فكل مصلحة تباشر أشغالها مستقلة عن سائر المصالح الأخرى ، ولا يوجد أي
تركيز بينهم يساعد على الاقتصاد في الأتفاق والتعاون في العمل ، كما أن للسلطات
العامة نزعات خاطئة تغريها بتبذير الأموال العامة في المشروعات البنائية وما
شاكلها من الأشغال الجسيمة

الولايات المتحدة

فوضى الأشغال
العامة

ولبيان ذلك ننظر في الأدوار الأربعة التي تمر بها مشروعات الأشغال
العامة فهي تبدأ بدور التصميم ترسمه المصلحة طالبة الأبناء ، ثم طلب الاعتماد
من البرلمان ، ثم دور التنفيذ ، ثم دور الصيانة المستمرة . ففي الولايات المتحدة
مشروعات كل المصالح — سواء ما كان منها خاصاً بالمصالح المدنية ، أو بالمصالح
العسكرية (كالتحصينات وما يتصل بها من المشيدات) — تعرض على البرلمان كي
يأذن بالاعتماد. وقد شوهد أن البرلمان في الغالب يسترشد عند الأذن به لا بالمصالح
العام بل باعتبارات السياسة المحلية التي تعني بأرضاء الدائرة الانتخابية وذلك

(١) راجع Willoughby في كتابه The Finacial Administration of

Great Britain طبعة سنة ١٩١٧ ص ١٠٣ إلى ص ١٩٧

بأنفاق أكبر مبلغ من الأموال العامة فيها . ولتسهيل الحصول على إذن المجلس باتفاق هذه الاموال في دائرة معينة يتضامن الاعضاء في تأييد بعضهم البعض وتبادل السخاء على دوائهم الانتخابية، حتى لقد يحصل ان البرلمان يأذن بمشروعات بناءية لم تطلبها المصالح المختصة بل بالرغم من معارضتها الصارخة وتأكيدها عدم الحاجة اليها . فأذا بدأ دور التنفيذ ظهر عيب آخر : وهو تخصيص الاعتمادات وتحريم نقل الفائض من اعتماد مشروع الى مشروع آخر لا يكتفيه اعتماده ، فيقف العمل فيه الى أن يأذن البرلمان باعتماد جديد بينما يعطل المبلغ الفائض من اعتماد المشروع الآخر

فرنسا :-

مزيج من
الاستقلال
والتركيز

اما فرنسا فلم تتبع نظام التركيز الا في بعض الأشغال العامة ، وأما في سائرها فترك المصالح المختصة تستقل بمباشرة نهييها من هذه الأشغال . وهذا جر الى كل مساوئ القوضى والتفكك ، حتى ليحصل أن بعض المصالح تتنافس فيما بينها للحصول على خدمات أحد المقاولين أو الموردين مما يرفع أجر هذا المقاول ويغلي اثمان المشتريات

ويعيزون في فرنسا كما في انجلترا بين الأشغال والمباني العسكرية من جانب والأشغال والمباني المدنية من جانب آخر . فالأولى تتولاها المصالح الحربية ويجرى البرلمان عليها رقابة نشيطة طوراً بلجانه الحربية وطوراً بمناقشاته العامة أما الثانية فبالنسبة للأشغال المدنية يوجد بعض التركيز اذ تتولى وزارة الاشغال العمومية انشاء هذه الاشغال وأصلاحها وصيانتها . وتطلب من البرلمان الاعتمادات اللازمة للاتفاق عليها . وأما بالنسبة للمباني المدنية فكل مصلحة تستقل بتولى مبانيها انشاءً وتعميراً ، ولا قيد عليهن في هذا الاستقلال الا وجوب عرض مشروعاتها مبدئياً على لجنة فنية استشارية ماحقة بوزارة المعارف والفنون^(١) وهذا القيد قاصر على حاثي الانشاء والتعديل ، أما حالة الاصلاح ، وكذا توريد

(١) تسمى المجلس العام للمباني المدنية Le Conseil général de batiments

الأخرى على حساب خزائنها البلدية فتحسب المصروفات عليها بمثابة « سفلة » و « القسم الميكانيكي » الذي يدير الورش الأميرية التي تقوم بكل ما يلزم تقريباً لمصالح الحكومة من أشغال الحدادة والنجارة . و « إدارة الآثار المصرية » والأشغال التي تتولاها هي أعمال الحفر وصيانة الهياكل

وزارة
المواصلات

وتقوم وزارة المواصلات من جانبها « بالأشغال » الخاصة بوسائط النقل : فمصلحة « السكة الحديدية والتلغرافات والتليفونات » تقوم بأشغال المواصلات ومصلحة « الليمانات والنفذارات وأشغال الموانئ » تقوم بأشغال الثغور، ومصلحة « الطرق الرئيسية والكبارى » تقوم بصيانة طرق معينة توصل بين المدن الشهيرة وإنشاء ما يلزم من الطرق عند الحاجة ، ومصلحة « الملاحة الداخلية » تتولى تحسين حالة الترع حتى تكون صالحة للملاحة والقيام بحركة النقل المائي للحكومة .

٢ — التوريدات

— ٢ —

التوريدات

إيثار التركيز

مصالح الحكومة تحتاج علاوة على المهمات الخاصة بطبيعة عمل كل منها إلى مهمات وأدوات أخرى متشابهة النوع ، كل المصالح في الاحتياج إليها سواء : من ذلك أدوات المكاتب كالأوراق والسجلات والخراط والآلات الكاتبة والأقلام والمحابر وهلم جرا ، وهذا النوع وحده يصل في الدول الحديثة إلى أرقام عالية . كما أنها أيضاً تشترك في الاحتياج إلى طبع المطبوعات تذييعها على الجماهير — كالمنشورات والتعليمات والبيانات والإعلانات وهلم جرا — وهذا الصنف يتسع نطاقه كل يوم بقدر ما يزداد الالتجاء إلى العلانية في الأعمال الحكومية فراراً من مساوئ المحاباة التي يساعد الخفاء على انمائها

وهنا كما في الأشغال العامة تتبع الدول إحدى خطتين : خطة التركيز في إدارة واحدة تتولى توريد حاجات المصالح جميعاً ، أو استقلال كل مصلحة باستيراد ما تحتاج إليه . والأسباب التي أسلفناها في إيثار نظام التركيز في الأشغال العامة هي أيضاً التي تجلب لنا تأثيره في التوريدات . ويضاف إلى ما قدمنا

ان التركيز يؤدي الى توحيد الأوراق الحكومية وجعلها على نمط متشابه ، مما يسهل انجاز الاعمال والقصد في الوقت والنفقة

وتكاد تكون انجائرا بين الدول الأوروبية الدولة الوحيدة التي عملت بمبدأ التركيز في مصلحة واحدة تتولى توريد حاجات المصالح الحكومية جميعاً ، وهي المسماة Stationery Office أنشأها قانون الاصلاح الإداري في سنة ١٧٨٢^(١) والحكومة المصرية لها أيضاً « مطبعتها الاميرية » أنشأها المغفور له محمد علي باشا في سنة ١٨٢٠ وتتولى طبع الاستمارات والسجلات والتقارير ودفاتر الاتصالات وجميع المطبوعات التي تحتاج اليها مصالح الحكومة جميعاً

المسألة الثانية

المسألة الثانية : المقاضاة بين اساليب التنفيذ ، واساليب تحرير الشئون

للحكومة الخيار بين طريقتين في تنفيذ أشغالها العامة : الأولى — ويسمونها بالفرنسية régie — تنحصر في تولى الحكومة بواسطة موظفيها القيام بالعمل المطلوب ، فهي تشتري المواد اللازمة وتستأجر اليد العاملة وتدير حركة العمل . والطريقة الثانية entreprise هي ان تعهد الى أحد المقاولين أو الموردين تنفيذ العمل المراد تشييده أو توريده الأدوات اللازمة ، بالشروط التي تضعها الادارة في نظير ثمن معين . والطريقة الأولى تكون على صورتين : فالموظف أو الموظفون المكلفون بتنفيذ العمل قد يرتب لهم أجر ثابت régie simple ، وهذا أسلوب بيروقراطي بحت ينبغي اجتنابه . او قد يرتب لهم أجر يتغير حسب أهمية العمل وحسب نتائج régie intéressée

ويفضلون من الوجهة المالية الطريقة الثانية على الطريقة الأولى بصورتها . فالطريقة الأولى يعيبها في صورتها الأولى انها أسلوب بيروقراطي بحت ينطوي على كل مساوئ البيروقراطية ، فالموظف يتقاضى مرتبه ثابت سواء نجح العمل

(١) Administrative Reform Act 1782 الذي يرجع الفضل في وضعه الى

Burke العالم السياسي الشهير

اعتبارات
اقتصادية

أو فشل ، وسواء أمسك في الاتفاق أو أسرف . أما في صورتها الثانية فإنه لا شك في ان الموظف في هذه الحالة يهمل اجادة العمل لأن أجره يختلف كثرة وقلة بقدر هذه الجودة ، غير انه يختلف أيضاً كثرة وقلة بحسب جسامه العمل ، وجسامه العمل تقاس في العادة بجسامه النفقات ، وهذا يغريه بالأسراف في أجور العمال الذين يستخدمهم وفي أثمان الأدوات التي يبتاعها . بخلاف المفاوض الذي يهمل ان يقلل بقدر الامكان في تكاليف الانتاج كي يحصل على أكبر ربح فهو يقتصد في أجور العمال وفي أثمان المواد وفي كافة مصروفات العمل . ومن جهة أخرى فان المفاوض الذي طال مرانه على تنفيذ الأشغال العامة يكون أكثر دراية بسوق العمل وتقلباته وأعظم حذقاً في استغلاله من موظفي الحكومة .

يضاف الى ذلك انه في حالة تولى الحكومات بنفسها للأشغال العامة يلاحظ أنها في الغالب تقدم على مباشرة العمل قبل ان تقف على أقصى ما يتطلبه العمل من الاتفاق ، فاذا تعد الاعتماد الاول كفت عن موالاته حتى تحصل على اعتماد آخر ، وهذا يؤدي الى البطء في الانجاز . فضلاً عن ان التغيير الذي قد يحدث في القائمين بالعمل كثيراً ما يعقبه تغيير في المناهج الاولى وتبذير للاموال

كل هذه الاعتبارات جعلت أكثر الحكومات تؤثر تنفيذ أشغالها العامة بواسطة المقاوله الحرة enterprise على تنفيذها بالاساليب الديوانية régie ولا يوجد استثناء لهذه القاعدة الا حيث تقتضى ذلك سلامة المصالح القومية كأشغال الدفاع والتحصين والمصانع البحرية

اعتبارات
سياسية

ويرى العلامة (جيز) ان هنالك اعتبارات أخرى يجب التفكير فيها لاستيفاء المفاضلة بين هذين النظامين . ففي البلاد الديمقراطية شوهد أن تولى الحكومة بنفسها القيام بأشغالها العامة régie يصبح وسيلة الى التبذير الفاحش تحقيقاً لأغراض انتخابية ، فالنواب يتصيدون مؤيدين لهم بين عمال الحكومة وصناعها فهم لا يفتأون يطلبون زيادة أجورهم وإنقاص ساعات العمل والاكثر من أجازات

العطلة المأجورة والكف عن رفت الزائد منهم عن الحاجة ، حتى يصير عبء تقفاتهم لا يتناسب مع حاصل تقفهم^(١)

بعض مساويء
المقاولة

على أن المقاولة الحرة l'entreprise من جهة أخرى ليست محققة الرخص ولا بريئة من المثالب . فقد شوهد في بعض التوريدات كتشييد السفن البحرية وصناعة المواد الحربية ان كبار التجار الموردين يتخالفون فيما بينهم ، ويشترى أقلام الصحافة التي تعمل على تسوية الصناعة الحكومية ، حتى اذا كفت مصانع الحكومة عن منافستها استبدوا بتحديد الاسعار والتمسوا الارباح الزاخرة . كما دلت التجارب على ان رؤساء المصالح يكونون في الغالب أقل ذراية بحال السوق وأسعاره وتقلباته من المقاولين الذين يتعاقدون معهم ، فهم لا يستطيعون أن يقفوا معهم موقف المساوم البضير ، فيخلتهم هؤلاء بلا عناء ويظفرون منهم بشروط تغبن الخزينة بقدر ما تخافى المقاول اللبق الخدوع . وأخيراً فان مراقبة المقاولين والموردين أمر من الدقة بمكان عظيم ، فهذه المراقبة يجب أن تكون مستمرة ، وان يقوم بها رجال لا تلعب بضمايرهم رشوة ولا يذهب الجشع بحرصهم على الصالح العام

وبالجملة فالعلامة (جيز) يرى في كل من النظامين مساويء شتى ، غير انه يرى في نظام المقاولة الحرة أهون الشرين وأخف الضررين

أساليب تحديد
الثمن

فاذا اختارت الحكومة نظام المقاولة الحرة وعهدت الى أخذ المقاولين أو الموردين تنفيذ بعض أشغالها العامة ، أو القيام ببعض توريداتها ، فانها تسلك في تحديد الثمن الذي تدفعه اليه احدى طرائق ثلاث :

الطريقة الاولى : تحدد الادارة ثمناً معيناً prix fixe لا يقبل الزيادة ولا

(١) وهذه هي الحالة التي تشكو منها فرنسا بشأن عمال وزارة الحربية (جيز ص ١٧٣) ، انجلترا بشأن عمال المصانع البحرية Lowell حكومة انجلترا الجزء الاول و Sibert في مجلة القانون العام سنة ١٩٧١ : Situation Juridique des fonctionnaires anglais : ص ٢٥٠ وما يليها)

النقصان مهما طرأ من الطوارئ أو تغيرت الظروف الأولى ، وتقدر هذا الثمن على أساس تكاليف الانتاج ، التي يستعان على معرفتها بتحقيق تقوم به المصلحة المختصة أو بالاطلاع على الأسعار الجارية حسب طبيعة الشغل أو المواد الموردة وهذه خير الطرائق ^(١)

الطريقة الثانية: تحدد الادارة ثمنًا قابلاً للتغيير زيادة أو نقصاناً *prix variable* ثم تجري تعديله أثناء العمل كلما طرأ ما يستدعي هذا التعديل . فهي تتفق مع المقاول في البداية على ثمن مؤقت *prix provisoire* يجوز لها تعديله أثناء العمل أو في نهايته إذا طرأ ما يبرر هذا التعديل في الثمن زيادة أو نقصاناً . وهذا الأسلوب لا يجوز اتباعه إلا في الأحوال الاستثنائية كالأزمات التي لا تسمح بالانتظار فيما يتم الاتفاق على ثمن نهائي ، أو إذا كان الأمر يتعلق بصناعة حديثة لم يسبق معرفة تكاليف انتاجها حتى يستعان بذلك على تحديد الثمن ، أو في الأحوال التي تطرأ فيها على أثمان المواد الأولية وأجور العمال تغيرات فجائية يصعب التكهن بها في البداية . أما في الأحوال العادية فإن اتباع الادارة لهذا الأسلوب لا مبرر له ويدل على إهمال الادارة في تحري التكاليف الحقيقية للانتاج ، أو عدم اكتراثها بالأموال العامة . وحتى في أحوال الأزمات يحسن بالأدارة أن تحدد ثمنًا ثابتاً في البداية *prix ferme* مصحوباً بوعده من جانبها أن تزيده إذا أبرز المقاول أو المورد ما يثبت عدم كفاية هذا الثمن ، أو إذا طرأ على بعض عناصر الانتاج (كأثمان المواد الأولية أو وسائل النقل أو فرض ضرائب جديدة الخ) تغيير محسوس

الطريقة الثالثة : ان تعرض الادارة للمقاول علاوة على تكاليف الانتاج نسبة مئوية منها أجراً له أو مبلغاً معيناً يعلو عليها . وهذه الطريقة تلائم أحوال الاستعجال والأزمات

(١) وبقدر الامكان يجب على الادارة ان تتحقق من ان المقاول نفسه هو القائم بتنفيذ العمل حتى تقطع الطريق على الوسطاء الذين يدأبون على اقتناص المماولات ثم ينقلونها الى مقاولين يقومون بالعمل ؛ ويظفرون من هذه الوساطة بربح لا مبرر له وخسارة للخزانة

يوسيع اختصاص
الادارة في
الآزمات
والحروب

ولما كان المقاولون والموردون يتمتعون في أوقات الأزمات والحروب
باحتكار فعلي لانعدام المنافسة وزيادة الطلب عن العرض فانه يحسن بالشارع ان
ينحول للادارة سلطانا واسع المدى في تحديد الاسعار والاثام ، حتى
لا يملك كبار التجار والصناع ناصية المركز الاقتصادي ويستغلوا لأقسامهم كل
محنة قومية . ويدخل في هذه السلطة حق الادارة في فرض حد أعلى للأسعار ،
حد تقرره لجان فنية يمثل فيها التجار والصناع ، مع إلزام الموردين بموالة
الإنتاج par réquisition كما يدخل فيها تمكين الادارة من التحقق من مبلغ
تكاليف الإنتاج بتفتيش المصانع والاطلاع على دفاتر الصناع وسجلات التجار
وفي خلال الحرب الكبرى اتبعت إنجلترا والولايات المتحدة هذه الأساليب
وغيرها أشد اعتداء على حرية التجارة والصناعة . فأصدرت إنجلترا قانون الدفاع
عن المملكة في سنة ١٩١٤ Defence of the Realm Act الذي أجاز للحكومة
ان تصدر قرارات لها قوة القانون Orders in Council ^(١) تنظم بها
نواحي الحياة العامة تنظيما يقضى الى النصر . وفي الولايات المتحدة سن مؤتمرها
النيابى في ١٠ أغسطس ١٩١٧ قانونا حول لرئيس الجمهورية ان يسيطر على أى
صناعة ترتبط بسلامة الدولة ، وان يحدد حسبما يرى الربح المشروع لكل صانع
أو تاجر ، وأسعار المصنوعات والمنتجات التى تتفق مع هذا الربح المشروع .
ويعتبر العلامة (جيز) هذا القانون أكثر القوانين شذوذاً عن المؤلف في تاريخ
سياسة الدول

أما في فرنسا فان انتشار الآراء الفردية مع القوة الاجتماعية والسياسية
الغالبة التى لكبار التجار والصناع وذوى الاموال منعت اتباع هذه الأساليب

(١) يقابلها في الاصطلاح الفرنسي décrets-lois

المسألة الثالثة : كيفية اختيار المقاولين والمورد لهم : بالمناقصة أو بالممارسة ؟

المناقصة
هي القاعدة

من المسلم به اجماعاً ان الادارة يجب ان لا تكون لها الحرية المطلقة في اختيار المقاولين والمورد دين الدين تعهد اليهم تنفيذ أشغالها العامة وسداد حاجاتها المادية . واتبعت أكثر الدول طريقة كفيلة ببلوغ أفضل الشروط من الوجهة المالية ، وهي طريقة المناقصة العلنية بين المتنافسين ، واختيار أقصدهم غطاءً اذا جمع الى ذلك ضمانات القدرة على حسن الأداء ودقة الانجاز . ولهذه الطريقة ميزتان : الميزة الأولى أنها تحمي الخزانة العامة من كل ممالة تضرها بين موظفي الإدارة من جانب وبين المقاولين والموردين من جانب آخر ، والميزة الثانية أنها تقي الموظفين أنفسهم من شبهات الارشاء والمحاباة

غير ان الميزة الأولى غير مضمونة الادراك دائماً فكثيراً ما يتآمر المقاولون والموردون على انتخاب أحدهم لتولى العمل ، فلا يعرضون شروطاً أحسن من الشروط التي يعرضها هو ، فاذا عهد بالعمل اليه آتاهم أجرهم عن هذه المؤازرة وبذلك تضع الثمرة المرجوة من المناقصة . ومن جهة أخرى شوهد انه اذا جرت المناقصة بين المتنافسين على الوجه الاكمل فقد تمضي الى هبوطها عن ثمن المثل ، فالذي يرسو عليه العطاء لا يجد بداً من اجتناب الخسارة بتقديم الأصناف الرديئة والاعتماد على إهمال موظفي الادارة المنوط بهم مراقبته أو على قابليتهم للارشاء

وبالرغم من كل هذا فان نظام المناقصة لا يزال أفضل بكثير من نظام الممارسة *le marché de gré à gré* لان نجاح هذا يتطلب من الموظفين القائمين به ، فضلاً عن الحرص على الأموال العامة والنزاهة المنيعه ، دراية بصيرة بالشؤون التجارية والصناعية ، الى خبرة قانونية ، وكلها شمائل قلما تتوفر في سواد الموظفين لا سيما في الحكومات البيروقراطية

على ان هناك حالات استثنائية لامندوحة فيها من الاعتماد على نظام

الممارسة
هي الاستثناء

الممارسة . تلك هي الاجوال التي تريد الحكومة ان تحتفظ فيها بسرية أعمالها في المناقصة العلنية أحباط لهذا الغرض ، أو ان يكون المقاول أو المورد يتمتع باحتكار فلا منافس له تجرى بينهما المناقصة ، أو في أحوال الاستعجال الشديد كتمتية الجيش أو مباشرة الحرب ، أو اذا كان العمل المراد انشاؤه تافه القيمة ، أو اذا لم تنجح المناقصة . ولقد اتبعت فرنسا في أحوال الممارسة خطة حميدة هي استرشاد الموظف الذي يتولاها بآراء لجان فنية تسمى لجان العقود ، مكونة من فنيين غير موظفين ، كالمهندسين وأولياء الصناعات ورجال القانون ورجال الاقتصاد

في أكثر الدول

وفي كل من إنجلترا وفرنسا المناقصة^(١) هي القاعدة والممارسة هي الاستثناء^(٢) ونصت اللوائح في فرنسا على أحوال هذا الاستثناء^(٣) أما في إنجلترا فلا يوجد نص تشريعي غير ان كل عقد يتم بالممارسة لا يكون صحيحاً الا باذن خاص من المالية . والمناقضة هي القاعدة أيضاً في إيطاليا^(٤) الا اذا وجد نص يحيز الممارسة ، وحتى مع وجود النص يجب ان يعرض العقد الذي تم بالممارسة على مجلس الدولة ليأذن بأتماده

(١) تسمى في إنجلترا Competitive tender

(٢) نصت المباداة الاولى من الرسوم الصادر في ١٨٨٢ على ما يأتي :

« كل صفقات لأشغال العامة ، وصفقات التوريد ، وصفقات النقل ، لا يجوز أنماها الا بالمباراة والعلنية » . ونص قانون ١٣ ابريل ١٩١١ على تحريم رسو العطاء (سواء تم بالمناقصة أو الممارسة) على أي شركة يكون من أعضائها أحد النواب أو الشيوخ

(٣) هي خمس عشرة حالة (راجع مرسوم ١٨٨٢ المعدل بمرسوم صادر في ٢٣ أغسطس ١٩١٩ ، ولخصهما جيز في كتابه السالف الاشارة اليه ص ١٨١) ، وشوهد ان الادارة الفرنسية كثيراً ما تتحايل على النص فتتوسع في هذه الاستثناءات لتبسط سبيل المناقصة ، من أمثلة ذلك ادعاء الاستعجال حيث لا مبرر له ، ومجزئة العمل حتى تصبح قيمة أجزائه دون الحد الواجبة فيه المناقصة

(٤) قانون سنة ١٨٨٤ المادة الثالثة (راجع جيز ص ١٨٢)

وفي مصر^(١) كل الاشغال العامة والتوريدات التي تحتاج اليها المصالح الحكومية اذا تجاوزت قيمتها مائة جنيه مصرى يجب ان تطرح في المناقصة^(٢) وتقدم العطاءات داخل ظروف مختومة يفضها رئيس المصلحة صاحبة الشأن في آخر يوم من ميعاد المناقصة ويثبت ذلك في محضر رسمي . ويقبل العطاء الأدنى إلا اذا احتوى على مخالفة لقائمة شروط المناقصة . على انه يجوز للوزارة أو المصلحة صاحبة الشأن ان ترفض العطاء الأدنى لأسباب أخرى غير مخالفة قائمة شروط المناقصة ، انما في هذه الحالة يجب ان تبين لوزارة المالية أسباب الرفض وان لا تقبل عطاء آخر قبل الترخيص بذلك من وزارة المالية^(٣)

فاذا نقصت القيمة عن مائة جنيه ، أو اذا كان هناك ما يدعو للاستعجال كان للوزارة أو المصلحة صاحبة الشأن ان تتبع طريقة الممارسة . غير انه شوهده ان كثيراً من المصالح تميل الى تجزئة مشترياتها لاجتناب طرحها في المناقصة وترتكب بذلك « مخالفة مستترة للقانون » ، أو تؤخر إجراء المناقصة في الوقت المناسب حتى تذهب حالة استعجال ففرضت تعليمات المالية على الوزارات والمصالح الكف عن تجزئة المشتريات ، وأرسل « طلبات الاستثناء إليها حين ظهور دواعي

(١) راجع في تفصيل هذا تعليمات المالية نمرة ٣ (١٩١١) المادة الاولى . ونمرة ٥ (١٩١٢) المادة الثانية . ونمرة ٨ (١٩١٣) مادة ١٣ ، ونمرة ٩ (اول يناير ١٩١٤) مادة ٧ ، ونمرة ١٠ (يوليه ١٩١٤) مادة ٧ ، ونمرة ١١ (يناير ١٩١٥) مادة ٨ ، ونمرة ١٤ (يوليه ١٩١٦) مادة ٤ ، ونمرة ١٦ (يوليه ١٩١٧) مادة ١٤

(٢) الفقرة الاولى من المادة ١٣٠ من الفصل الثالث من قانون المصاحبة المالية طبعة ١٩٠٨ .
(٣) غير انه جاء في تعليمات المالية رقم ١٦ الصادرة في يوليه ١٩١٧ . مادة ١٤ ما يأتي : « ايماء الى الفقرة الثالثة من المادة الاولى من التعليمات المالية الصادرة في أول يناير سنة ١٩١١ والى الفقرة من المادة ٤ من التعليمات المالية وزارات الحكومة ومصالحها انها بقدر اهادة النظر في المسألة قررت انه يمكن رؤساء المصالح ، بناء على توصية « لجنة العقود » ان يرفضوا العطاء الأدنى بدون ان يطلبوا موافقة وزارة المالية على ذلك

على انه يجب في مثل هذه الاحوال ان يرسل الي «مراجعة ايرادات ومصرفات الحكومة» لمعلوماتها ولشؤون المراجعة كشف بجميع العطاءات التي تقدمت مع بيان واف بأسباب رفض العطاء - أو العطاءات - الأدنى »

الاستعجال ، حتى تتمكن المالية من فحصها ومراجعة المصلحة صاحبة الشأن

المسألة الرابعة : عقود الأشغال والتوريدات

تدوين العقود

ينبغي تدوين العقود التي تعقدتها الإدارة مع المقاولين والموردين تدويناً ينفي كل شك أو إبهام في مدى التزام الطرفين . ودلت تجارب الحكومات على أن إطلاق الحرية للموظفين في تحرير هذه العقود يفضي إلى خسائر جمة تصيب الخزانة العامة فعمدت أكثر الحكومات إلى طبع نماذج للعقود *marchés-type* تختلف في شروطها حسب اختلاف حاجات المصالح ، ويقتصر عمل الموظف المختص على ملء البياض الوارد في هذه النماذج باسم المقاول وموضوع المقاولة وهلم جرا .

نماذج للعقود

وعقود الأشغال والتوريدات في فرنسا من اختصاص المحاكم الإدارية ، ودراسة أحكامها من مباحث القانون الإداري فلا نعرض هنا إلا للوجهة المالية فيها : دلت التجارب في فرنسا على أن المقاولين أو الموردين يتهيبون التقدم لتولى الأشغال العامة أو التوريدات ، فيقل العرض من جانبهم ، ويرتفع الثمن أو الأجر الذي تدفعه إليهم الخزانة العامة في الأحوال الآتية :

تجارب بعض الحكومات

١ — إذا كانت شروط العقود التي وضعتها الإدارة يحفظها الأشكال والتعقيد
٢ — إذا وضعت الإدارة في دفاتر الشروط *Cahier des charges* جزاءات مفروطة في الشدة على المقاولين والموردين كالحرمان من الأجر في حالة التأخير ، أو الاحتفاظ بحق تعديل العقد أثناء تنفيذ المقاولة أو الكف عن إتمامه بدون فرض تعويض للمقاول أو المورد

ولا حاجة للنص على حق تعديل العقد في القانون الفرنسي فهو مفهوم من نص المادة ١٧٩٤ مدني التي تجعل لصاحب العمل أن يفسخ العقد من جانبه — حتى بعد البدء في تنفيذه — إنما يشترط تعويض المقاول عن كل ما خسره وعن

أما الشروط الجزائية les clauses pénales ^(١) فهي ضرورية . اذ هي ترفع عن كاهل الادارة ما غير قليل ، فتمى تأخر المقاول أو المورد أو امتنع عن التنفيذ فانها لا تتكبد مؤونة تحرى مقدار الضرر الذى أصابه واثبات ذلك أمام المحكمة ، بل هي تطالبه فوراً — أو بعد إنذاره — حسب اتفاقهما بقيمة الجزاء غير انه يجب ان لا يُغالى فى مقدار الجزاء والا كانت النتيجة الغبن على الخزانة ، لأن المقاول لا يفوته ان ينظر عند تحديد أجره الى قيمة هذا الجزاء فيرفع أجره كلما ازداد الجزاء شدة

والذى شوهد فى فرنسا هو تهاون الادارة فى تنفيذ هذه الشروط الجزائية ، فيكفى أن يعتذر المقاول بأعذار شخصية كمرضه أو مرض ذويه ليمنى من تطبيق هذا الجزاء ما دام لم يصب الحكومة ضرر فعلى غير ان أحكام مجلس الدولة ما فتئت تقرر ان حصول الضرر ليس شرطاً فى استحقاق الجزاء ، كما ان تعليمات وزارة المالية وقرارات محكمة المحاسبة Cour des Comptes ما برحت تذكرهم بهذا الواجب . ويقترح الأستاذ (جيز) علاجاً لهذا التهاون تكليف الموظف الذى أهمل مطالبة المقاول بقيمة الشرط الجزائى ان يدفعه الى خزانة الدولة من ماله الخاص

أما فى مصر فتعليمات المالية ولائحة المخازن — وكلها يشار اليها فى عقود الأشغال العامة والتوريدات — تقضى بأنه اذا نشأ التأخير عن سبب قهري فلا محل لتوقيع «العرامة» المنصوص عليها فى العقد ، حتى اذا أصاب الحكومة

(١) تسمى هذه الشروط فى الاصطلاح الانجليزى penalties وتسمى فى الاصطلاح المالى لمصرى «غرامات» ، راجع تعليمات المالية نبرة ١ سنة ١٩١٠ مادة ٩ . وراجع فى تفصيل هذا المبحث مقالاً قىماً للاستاذ André Bosc فى مجلة القانون العام سنة ١٩٢١ ص ٢١٥ وما يليها بعنوان «Le régime Juridique des pénalités dans les marchés de fournitures et de travaux publics.»

(٢) راجع حكم مجلس الدولة فى قضية Schneider الصادر فى ٣ يولييه ١٩١٢ . Rec p. 167.

ضرر من هذا التأخير . أما اذا كان هناك خطأ من جانب المقاول أو المورد فينفذ عليهما الشرط الجزائي الى قيمة الضرر فقط . اما اذا لم يلحق بالحكومة ضرر مطلقاً من تأخير المقاول أو المورد ، لا بطريق مباشر أو غير مباشر ، فلا توقع « الغرامة » المنصوص عليها في العقد ^(١)

وقضت تعليمات المالية الصادرة في سنة ١٩١٣ مادة ٣٣ بأن المورد اذا تأخر عن تقديم الأصناف التي تعهد بتوريدها فلرئيس المصلحة صاحبة الشأن إلغاء العقد بأرسال خطاب اليه ، أو يشتري الاصناف المطلوبة من الغير ويكون المتعهد مسؤولاً عن كل زيادة في الثمن ، أو يطيل موعد التوريد مع تغريم المتعهد اربعة في المائة من قيمة الكميات التي يكون تأخر توريدها ^(٢)

(١) هذا نص المادة ٩ من تعليمات المالية رقم ١ لسنة ١٩١٠ :
« قد بحثت نظارة المالية في مسألة توقيع الغرامات المنصوص عنها في الكونترات التي تعدها مصالح الحكومة مع متعمدي التوريد والمقاولين فرأت من الضروري وضع مبادئ عمومية يمكن الاسترشاد بها في جميع الأحوال التي يقتضي فيها تغريم المتعهد أو المقاول فوضعت المبادئ الآتية بالاتفاق مع قسم القضايا :
« أولاً - اذا كان التأخير ناشئاً عن سبب قهري فلا وجه لتوقيع أية غرامة كانت . ومع ذلك اذا ترتب علي هذا التأخير ضرر للحكومة سواء كان هذا الضرر يمسمها مباشرة أو غير مباشرة وجب على رئيس المصلحة ان يرسل الي نظارة المالية جميع المستندات المثبتة لوقوع الحادث القهري
« ثانياً - اذا لحق الحكومة خسارة مالية فعلية بسبب تأخير المتعهد أو المقاول في تنفيذ الكونترات أو المعقود معه وكان يمكن تلافي هذا التأخير بالالتفات والاحتياط وجب توقيع غرامة يبلغ مقدارها مجموع الخسارة الفعلية التي لحقت الحكومة مضافاً اليها مبلغ يقدره رئيس المصلحة بحسب ما يراه ويكون عبارة عن الضرر الذي لحق الحكومة غير مباشرة بحيث لا يتجاوز مجموع الغرامات التي تتوقع مقدار الغرامة التي يمكن توقيعها على مقتضى الكونترات
« ثالثاً - اذا لحق الحكومة ضرر غير مباشر بسبب تأخير كان يمكن تلافيه بالالتفات والاحتياط المتعهد أو المقاول لرئيس المصلحة توقيع الغرامة التي يقدرها بحسب ما يراه بعد موافقة نظارة المالية عليه
« رابعاً - اذا لم يلحق الحكومة ضرر ما سواء كان مباشرة أو غير مباشرة فلا تتوقع أية غرامة كانت »

(٢) هذا نص المادة ١٣ من تعليمات المالية رقم ٨ الصادرة في أول يولييه ١٩١٣ :
« بمقتضى المادة ١٣٤ من الفصل الثالث من قانون المصلحة المالية لا يجوز في أي حال من

وقضت المادة ٢١ من لائحة المخازن الجديدة الصادرة في ١٩١٢ بعكس ما قضت به تعليمات المالية الصادرة في سنة ١٩١٠ في حالة تأخير المورد عن توريد ما تعهده بتوريده بسبب حادث قهري فقد نصت الفقرة الاولى من مادة ٩ من تعليمات المالية السالفة الذكر انه لا محل لتوقيع الغرامة اذا نشأ التأخير عن سبب قهري وان ترتب على ذلك ضرر للحكومة . ولكن نص المادة ٢١ من لائحة المخازن الجديدة مطلق لا استثناء فيه ، فهي تجعل « المتعهد مسؤولاً عن كل زيادة في الثمن تنشأ عن الاضطرار الى شراء بعض الاصناف من متعهدين آخرين بأسعار أعلى من أسعار المناقصة بسبب تأخير المتعهد في تسليم تلك الأصناف » . هذا الاطلاق في النص أجاز لقسم قضايا الحكومة ان يقرر سريان حكم هذه المادة على حالة الحادث القهري فأفتى بأنه حتى في حالة إثبات وجود حادث قهري يبقى للحكومة الحق في تحميل المتعهد هذه الزيادة» (١)

الاحوال الخروج عن الشروط المدونة في قوائم المناقصات وفي العقود . ولا يسوغ للمبالغ بوجه الاطلاق ان تطيل المدة المعينة لتسليم الاصناف غير انه اذا حصل تأخير لسبب قهري في تسليم الاصناف المعول عنها مناقصة ترفع المصلحة صاحبة الشأن المسألة الى نظارة المالية وهي تقر نهائياً ما تراه في كل مسألة .

« فنظارة المالية تلقت نظارات الحكومة ومصلحتها الى ان الاحكام السابق ذكرها قد تعدت بموجب أحكام « لائحة المخازن الجديدة » التي ابتدأ العمل بمقتضاها من أول يناير ١٩١٢ وقد قضت المادة ٢١ بند ٩ فقرة ٢ من اللائحة المذكورة انه اذا تأخر المتعهد في توريد جميع الاصناف المطلوبة أو جزء منها يمكن رئيس المصلحة إلغاء العقد بارسال خطاب تحريري الى المتعهد . ويمكن اما ان يشتري من الغير الاصناف المطلوبة وفي هذه الحالة يكون المتعهد ، مسؤولاً عن كل زيادة في الثمن . واما ان يطيل ميعاد التوريد مع تغريم المتعهد بغرامة لا تتجاوز ٤ في المائة من قيمة الكميات التي يكون قد تأخر في توريدها

« توقيع الغرامات بسبب التأخير في تسليم الاصناف يتبع بشأنه المبادي العمومية المنصوص عنها في المادة ٢٣ من اللائحة »

(١) راجع تعليمات المالية رقم ٦ مادة ٣

الفصل الثالث

الامدادات والإعانات^(١)

مصرف حديث — لأفراد أو لأشخاص إدارية — وسائل لحماية خزانة الدولة من الاسراف أو العبث — ثلاث فصائل — الفصيلة الأولى : إعانات اختيارية — الفصيلة الثانية : إعانات الزامية — بطريق المكافآت لاقتمصادية ، أو بطريق ضمان الدولة لفائدة رؤوس الاموال — الفصيلة الثالثة : ترتيب معاش للعمال بطريق الأمداد أو بطريق التأمين الإلزامي

نوع جديد
لنفقات الدولة

رأينا ان دخل الدولة ينصرف اما في أجور لعمالها أو أثمان لأشياء تبتاعها وبجانب هذين المصرفين نشأ في العصور الحديثة مصرف ثالث : وهو الأمدادات والإعانات « les subventions, grants in aid » والذي دعا الى نشأة هذا المصرف الثالث هو السياسات الجديدة التي بدأت الدول تتولى إنفاذها : سياسة الحماية الاقتصادية التي ترمي الى تعضيد بعض الصناعات الوطنية ، والسياسة الاجتماعية التي ترمي الى إصلاح المجتمع باستئصال منابت الفساد فيه ، والسياسة المالية المحلية التي تتجه الى تعضيد البلديات في النهضة بالمرافق المحلية . فقديمًا لم تكن للحكومات سياسة اجتماعية إيجابية ، كما ان سياستها الاقتصادية كانت تقنع باتخاذ اجراءات غير مباشرة تعرقل نشاط الصناعات الأجنبية المنافسة كفرض الرسوم والتكاليف المختلفة عليها ، وأخيراً لم تكن لها سياسة محلية تعنى بتقسيم المرافق العامة الى مرافق مركزية تقوم بها الحكومة المركزية وأخرى محلية تضطلع بها الهيئات المحلية

والامدادات والإعانات على نوعين : فهي أما ترتب لأفراد أو جماعات خاصة

(١) راجع Jèze ص ١٨٩ وما يليها ، وكتابه في الإداري الطبعة الثالثة ص ٢٩٠ وما يليها و Redlich and Hirst في كتابهما Local Government in England الجزء الأول ص ٥٠ وما يليها . و Watson Price في كتابه National and Local Finance ومجلة القانون العام سنة ١٩١٣ ص ٧٩ وما يليها مقال للأستاذ جيز في « الطبيعة القانونية لإعانة العجزة وذوي العاهات » و Laband في كتابه Droit Public de l'Empire allemand الجزء الرابع ص ٩١ وما يليها

لا تربطهم بالحكومة رابطة ، أو ترتب لهيئات ادارية خاضعة لوصاية الدولة كاهيئات المحلية والمنشآت العامة ذات الشخصية الادارية ^(١) وبصدد هذين النوعين على السواء تنشأ مشكلات مالية جمة نذكر منها ثلاثة :

الاولى : أليس في ترتيب الاعانات لبعض الافراد والجماعات الخاصة مخالفة لأحد أركان النفقة العامة ، وهو ركن العمومية الذي يقضى بتوجيهها الى تقع الكافة دون تخصيص جماعة معينة أو فرد معين

الثانية : لماذا نخرج من خزانة الدولة إمدادات لهيئات المحلية ، أليس من الظلم تحميل المجموع كله تكاليف مرافق محلية بمحنة ،

لافراد أو
جماعات خاصة

الثالثة : ما هي الوسائل التي تمنع الأسراف في الأمدادات والاعانات وتحمي خزانة الدولة من هذا الخطر؟

أما الجواب على المسألة الاولى فهو ان الأمدادات لأفراد أو جماعات خاصة منفصلة عن الدولة تكون مشروعة مادامت ترمى الى تقع الأمة جميعاً ، فليست المصالح الحكومية وحدها هي التي تبث النفع العام بل كثير من الاعمال الفردية الخاصة تحقق هذه الغاية بعينها كأعمال التعليم وأعمال الأحياء واهلهم جراً . وتدخل الحكومة في هذه الأعمال بطريق الأمداد خير من تدخلها بطريق التولى المباشر للأسباب الآتية : (١) انه أقصد نفقة اذا لأفراد أو الجماعات القائمة به تدفع سائر تكاليفه ، (٢) انه أكثر مرونة لأن روح الابتكار والأبداء esprit d' initiative أكثر ظهوراً في أعمال الأفراد عنها في أعمال الحكومات ، (٣) ان للحكومة ان تقبض أو تبسط في الأعانة بحسب ما يبدو من تقع العمل الذي تعينه ، فنجاح العمل مقياس مأمون تهتدى به في تقدير مبلغ الأمداد

لهيئات محلية

وأما الجواب على المسألة الثانية فهو انه ينهم مجموع الأمة ان تصل الإدارات

(١) établissements publics كالجامعة الابتدائية في مصر

المحلية فيها الى حد أدنى من الكفاية والنظام لا تقصر دونه بحال . وانه لبلوغ هذا الحد الأدنى توجد طريقان: طريق الاكراه *Contrainte* من جانب السلطة المركزية للسلطات المحلية ، وطريق الاعانة المالية تسديها الدولة للهيئات المحلية اذا أحسنت القيام على المرافق المحلية ، وتقطعها اذا قصرت مهمتها عن ادراك هذا الحد الأدنى . وطريق الإعانة خير من طريق الاكراه لأنه أبعد عن الغاية ، وأقل مرونة ، وأقل احتراماً لاستقلال السلطات المحلية . وقد أثبتت تجارب انجلترا ان الاعانة *grants in aid* هي خير الأساليب التي تسلكها الدولة لمجمل سلطاتها المحلية على ادراك ما تبغيه لها من الكفاية وحسن الأداء للمرافق المنوطة بها ، فجعلتها من أركان سياستها المحلية منذ سنة ١٨٣٥

وسائل الحماية
من الاسراف
أو العبث

أما وسائل حماية خزانة الدولة من الأسراف في الأمدادات أو ترتيبها جزافاً أو لأعمال ليست ذات نفع عام فكثيرة نذكر منها :

- ١ - القاعدة في الإعانات والأمدادات انها سنوية ، ومؤقتة ، وقابلة للإلغاء
- ٢ - الحكومة لا تملك ان ترتب هذه الإعانة الا لأعمال لها غايات معينة أقرها البرلمان (المادة ١٣٦ دستور مصرى) ^(١) كما ان الدستور قد يقيد سلطة البرلمان نفسه في هذا الصدد اما بتحريم الاعانات في احوال معينة كالأعمال الدينية ومشروعات السكك الحديدية في الولايات المتحدة ، واما باشتراط اجراءات استثنائية لأجازتها كأغلبية معينة او استفتاء الأمة
- ٣ - كما ان هناك وسائل لحصر مسئولية الخزانة في دائرة معينة : كتخصيص باب من ابواب الأيراد للاتفاق على هذه الإعانات فلا يتجاوز الاتفاق دخل هذا الباب ، او تعديل تعريف الاعانات متى تجاوز المنصرف منها قدرأ معيناً

(١) المادة ١٣٦ دستور مصرى : « لا يجوز تقرير مباحث على خزانة الحكومة أو تعويض أو اعانة أو مكافأة الا في حدود القانون »

ويحسن أن ندرس من الوجهة المالية وحدها أهم أنواع الأمدادات وأنواع الاعانات :

الفصل الأول
لواعانات
الاختيارية

الاعانات والأمدادات إما أن تكون اختيارية^(١) أو الزامية^(٢). فالاختيارية لا تنشئ ديناً على خزانة الدولة فهي منحة سنوية من السلطة الموكول إليها أمر الميزانية ، لها أن تجود بها في عام وأن تمنعها أو تقتقص منها في العام الذي يليه. ومن هذا النوع الاعانات التي تجري على منشآت البر والأحسان سواء كانت هذه المنشآت من عمل الأفراد أو من عمل الإدارات المحلية . وعدد هذه المنشآت يزداد كل يوم وتنفقاتها تعظم^(٣)

ولنشرح مثلاً من أمثالها : صدر قانون في فرنسا أنشأ مصلحة حكومية للأحسان والأسعاف Service public d'assistance وجعل لكل فرد توافرت فيه شروط معينة حددها القانون واللوائح المكملة له أن يأخذ اعانة من الحكومة أما عيناً أو نقداً . فمركز هذا الفرد وإن كان في ظاهره كمركز الموظف الذي تجرى عليه الحكومة معاشاً إلا أنه في حقيقته مغاير له مغايرة تامة . فالموظف الذي استحق معاشاً على خزانة الحكومة يصبح في مركز الدائن Situation juridique individuelle وله أن يقاضيه دينه أمام المحاكم . أما

(١) Subventions entraînant des dépenses facultatives

(٢) obligatoires

(٣) قانون الاسعاف الطبي المجاني الصادر في ١٥ يولييه ١٨٩٣ ، وقانون مساعدة المعجزة وذوي العاهات الصادر في ١٤ يولييه ١٩٠٥

(٤) من هذه الفصيلة في مصر الاعانات الآتية (راجع ميزانية سنة ١٩٢٦-١٩٢٧) :

اعانة لدار الكتب لمصرية ٣٥٠٠ جنيه مصري

» » ٨٨٧١٠ » الجامعة المصرية

» » ١٦٠٠٠٠ » اعانات للبلديات والمجالس المحلية

» » ٩٤٨٤ » اعانات للمجالس المديرية

» » » الجمعيات خيرية

» » » الجمعيات علمية

» » » الجمعيات الأجنبية للعلوم والتجارة

الفرد الذي توافرت فيه شروط استحقاق الاعانة فانه لا يصبح في مركز الدائن الخزنة الحكومة بل يبقى في مركز قانوني شائع غير معين Situation légale et réglementaire واذن فانفاق الدولة على مصالح الأحرسان يظل اختيارياً بالنسبة للأفراد الذين توافرت فيهم شروط القانون : اختيارياً في أصل تقريره ، وفي كميته ، وفي مدة انفاذه . واذن فالسلطة التي تسن الميزانية لا تجد أمامها قيوداً قانونياً في تقرير اعتماد الاحسان أو عدم تقريره ، ولا تسترشد في تحديد جملته الا بما في موارد الدولة من سعة ويسار

وحتى في الأحوال التي تعهد فيها الدولة الى الإدارات المحلية تولي بعض ضروب الأحرسان والاسعاف ، وتشفع هذا التكليف بوعدها ان ترتب للخزائن المحلية أمداداً منها ، فيصبح هذا العبء الزامياً على السلطة المحلية ولا مندوحة لها عن انفاذه ، في هذه الأحوال لا يترتب هذا الالتزام عليها قبل الأفراد المستحقين بل قبل الدولة التي تملك ان تقيده inactre من تلقاء نفسها اعتماد الأحرسان في ميزانيات هذه الهيئات المحلية . واذن فهذه الاعانات تظل من فصيلة الاعانات الاختيارية ووجه اختياريتها كما ترى ان الدولة ليست ملزمة إلزاماً قانونياً بتقييدها اعتماداتها في ميزانيات الهيئات المحلية ، بل هي تقدر مبلغ الموارد المحلية من اليشار وتقيدها أو لا تقيدها حسبما ترى ، أما الأفراد المستحقون فلا يملكون حق الزام الدولة بهذا التقييد

الفصل الثانية
الاعانات
الالزامية

اما اذا لم تكن الأعانة قاصرة على مجرد البر والأحرسان بل كانت ترمى الى الحماية الاقتصادية فأنها تأخذ صبغة إلزامية لأن الحماية الاقتصادية لا تنتج أثرها المطلوب الا اذا كانت تستطيع الاعتماد على استمرار المدد الحكومي ما دامت تمتقر اليه . ومن أهم الاعانات التي تحقق هذه الحماية نوعان : ترتيب المكافآت les primes للصناعات المحمية ، وضمان الحكومة لفائدة رءوس الأموال المستثمرة في هذه الصناعات garanties d'intérêt

ولنبداً بفحص المكافآت من الوجهة القانونية والمالية : لكل فرد من

المكافآت
الاقتصادية

الرعية يستوفى شروطاً فرضتها القوانين واللوائح ان يجوز دينا على الخزنة العامة وهذه الديون متى ترتبت في ذمة الدولة فلا مندوحة لها عن دفعها مهما ارتفعت قيمتها . فان للبرلمان الحرية المطلقة في اثناء نظام المكافآت الاقتصادية أو عدم أنشائه ، غير أنه متى أنشأه فإنه لا يملك — من الوجهة القانونية البحتة — ان يرفض الاعتماد اللازم لأفاده . فهذه خاصة نظام المكافآت : انه ملزم للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معاً (١)

وقد أمنت الدول الحديثة في تقرير المكافآت الاقتصادية : مثلاً فرنسا قررت لها لأعانة شركات الملاحة التجارية ، وتشجيع الصيد البحري وتشجيع سبغه وتصدير منتجات الصيد ، ولتعزيز زراعة الكتان والزيتون ، وتصدير السكر ، وتشجيع مزارع أخرى

وقد أدى ما لهذه المكافآت من صيغة إلزامية الى البحث عن وسائل لحماية خزنة الدولة من خطر الأسراف فيها . وذلك بالنص في القوانين المقررة للمكافآت على شروط — تسمى شروط صيانة الخزنة *Clauses de sauvegarde du trésor* — تمنع نشوء ديون على الخزنة بسبب هذه المكافآت الى أكثر من قدر محدود . ولذا ذكر أمثلة على هذه الشروط مما جرى العمل به في فرنسا :
١ — نص القانون الصادر في سنة ١٨٩٧ لحماية صناعة السكر على ان المكافآت التي تمنحها الحكومة لمصنعيه اذا تجاوز مجموعها في عام قدرًا معينًا فانها تخفض في العام التالي بقدر ما يعوض على الخزنة عن هذه الزيادة

(١) راجع حكم مجلس الدولة في فرنسا الصادر في ٦ فبراير ١٩٠٣ في قضية *Terrier* Rec. ٩٩ صدد المكافآت التي قررها أحد مجالس المديريات لآباداة الحيوانات الصادرة وبالنسبة للولايات المتحدة قام نزاع بشأن مكافآت صناعة سكر البنجر التي قررها قانون ١٨٩٠ وألغيت في سنة ١٨٩٤ فقد حكمت المحكمة العليا انه بالرغم من إلغاء القانون فان الديون التي ترتبت في ذمة الدولة مدة نفاذه ينبغي احترامها ومداها (راجع *Le Budget* ص ٤٨ وما يليها)

٢ — ونص القانون الصادر في سنة ١٩٠٢ الخاص بتعزيد الملاحة التجارية على الطريقة الآتية : يعين البرلمان لمدة عشرة سنوات الحد الأقصى الذي قد تصل اليه الأمانات الحكومية . فاذا بلغت هذا الحد بطل العمل بالقانون ، واذن يستحيل ان تنشأديون على الخزانة فوق هذا الحد .

٣ — واتبع قانون ١٩١٠ الخاص بتعزيد زراعة الزيتون طريقة أخرى : قرر مبدأ المكافأة غير انه ترك سعرها للبرلمان يحدده كل عام حسب الأحوال فكان هذا السعر ستين فرنكا للهكتار في سنة ١٩١٠ ثم ما زال ينخفض كلما ارتقت الزراعة الى ان صار عشرين فرنكا في سنة ١٩٢٠

أما ضمان الفائدة *la garantie d'intérêt* فهو التزام تتعهد الدولة بمقتضاه ان تدفع المبالغ اللازمة لوصول سعر الفائدة عن الأموال المودعة من الأفراد في الأعمال ذات النفع العام^(١) الى حد معين

ضمان الفائدة

ومن الدول ما تحرم دساتيرها اتباع هذه الطريقة — مثل دساتير بعض الولايات الأمريكية — نيويورك ، نيو جيرسي الخ — لأنها ترى في هذا اتفاق خدمة خاصة للقائمين بهذه الاعمال ، فركن « العمومية » اللازم لصحة النفقة العامة منعدم

وضمان الفائدة له صور شتى : فالمبالغ التي تدفعها الدولة للشركات القائمة بهذه الاعمال اما ان تخرج عنها الدولة نهائياً بلا عوض ، وأما ان تشترط ردها اليها في سني الرخاء حينما تزيد الفائدة عن السعر المضمون ، أو تشترط ان تحصل على نصيب من أرباح الشركة اذا تجاوزت هذه الأرباح قدراً معلوماً . فشرط الرد وشرط المشاركة في الأرباح هما من أمثلة « شروط صيانة الخزانة »^(٢)

(١) كانشاء السكك الحديدية أو بناء الموانئ أو تشييد أرصفة ودلم جرا ، غير ان استعمال هذه الطريقة في انشاء السكك الحديدية اكثر شيوعاً

(٢) راجع على الاخص شرح تطور علاقة الحكومة الفرنسية مع شركات السكك الحديدية

وأخيراً توجد فصيحة ثالثة للأعانة لها في بعض صورها حكم خاص: تلك هي الأعانة التي تتلخص في ترتيب معاش العمال إذا بلغوا سن الشيخوخة أو أصابهم عاهة تعجزهم عن الكسب. وتوجد طريقتان لأجراء هذه الأعانات طريقة الأحسان وطريقة التأمين الأتزامي

طريقة الأحسان *procédé d'assistance* تجعل كل ما تتطلبه هذه الأعانات من الاتفاق على جانب الخزانة العامة، وهي أعلى الطريقتين لأن الخزانة وحدها تجتمل العبء كله، فلا يساهمها فيه المحسن إليهم ولا الذين كانوا يخدمونهم قبل عجزهم عن الكسب. وتتبع انجلترا هذه الطريقة في إجراء معاشات الشيخوخة على عملها (قانون سنة ١٩٠٨ *Old Age Pensions Act*) وشرط «صيانة الخزانة» هنا هو ان مستحق معاش الأعانة ليسوا ذوي حق ذاتي يداينون به الخزانة، كحق الموظف المحال الى المعاش مثلاً فلا تملك له السلطة التشريعية بعد استحقاقه متساعاً أو تعديلاً. بل هم في مركز قانوني شائع غير معين كما قلنا، واذن فالسلطة التشريعية تستطيع ان تسن ما شاءت من القوانين لتعديل هذا المركز القانوني من حيث شروط استحقاق معاش الأعانة وأحوال الحرمان منه أو كميته وهلم جرا

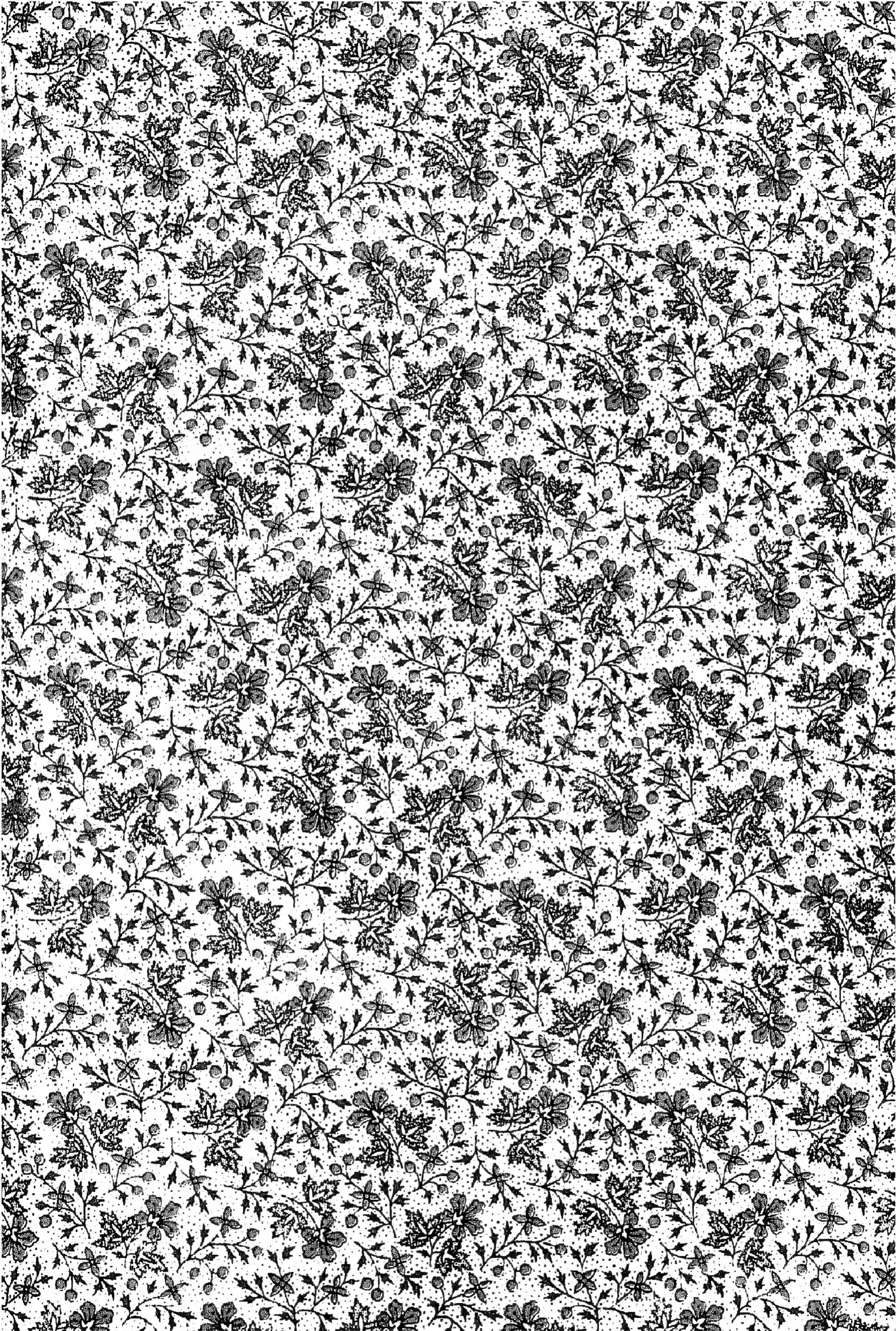
طريقة التأمين الأتزامي *procédé d'assurance obligatoire* فهي المتبعة في فرنسا وألمانيا لمعاشات العمال كافة. وهي تقوم على عناصر ثلاثة: أقساط يدفعها العامل، وأقساط يدفعها صاحب العمل، وأعانة تدفعها الدولة ومتى بلغ العامل سن المعاش استحق معاشه وأصبح ذا حق ذاتي على الخزانة يقاضيهامن أجله، فلا يملك البرلمان رفض الاعتماد اللازم لصرف هذه المعاشات ولا تنقيصه

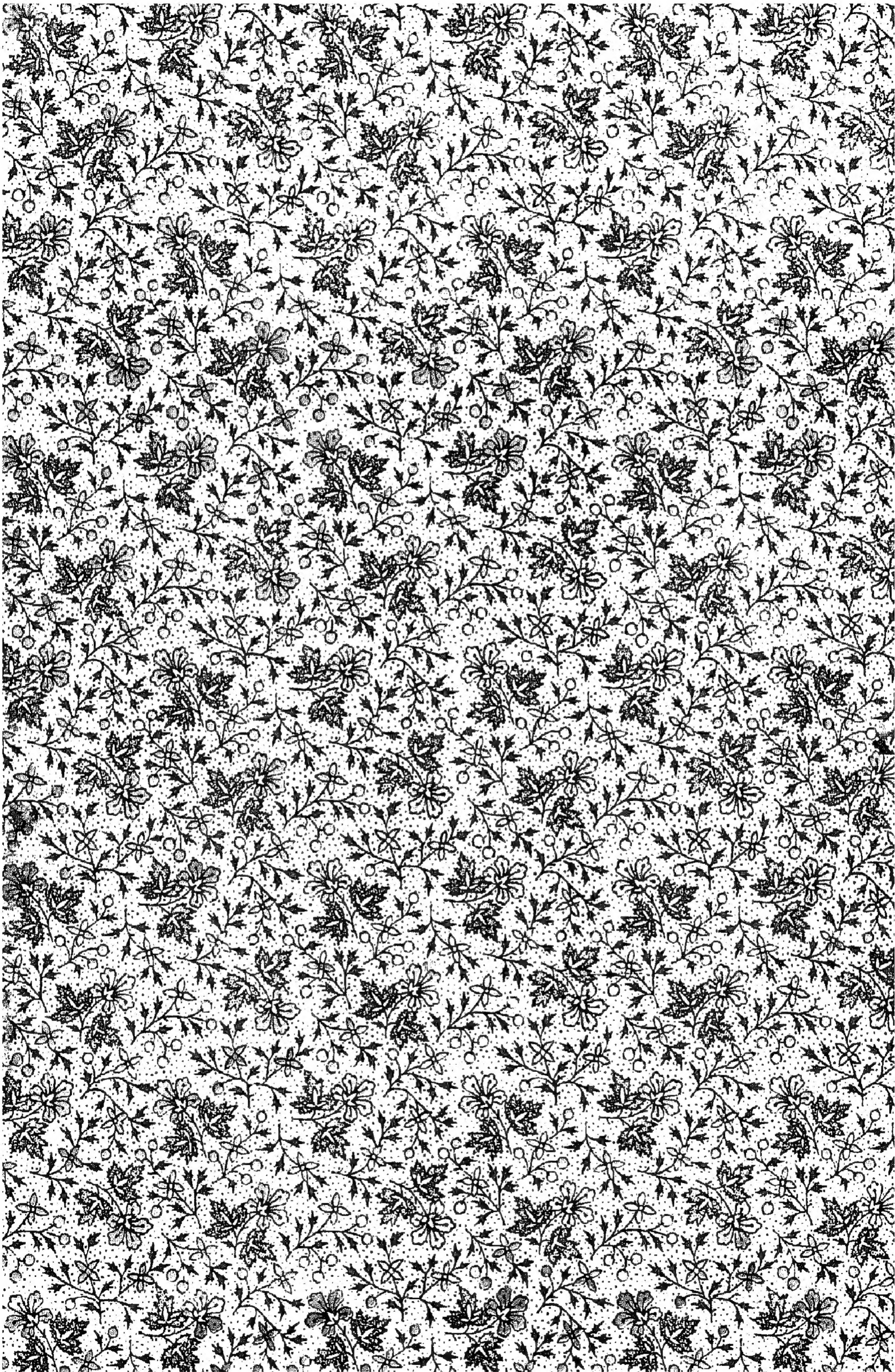
فيها، وتطور شرط «ضمان الفائدة» و «شروط صيانة الخزانة» في جيز Cours الجزء لاول

وشرط « ضيانة الخزانة » هنا هو ما للدولة من حق في تعديل مبلغ أعانتها بالزيادة أو النقصان . غير ان هذا التعديل لا يسرى الا على المستقبل ، أما الماضي فلا يسرى عليه . واذن فالمعاشات التي تم استحقاقها وصرفت أو التي في دور الاستحقاق لا تتأثر بقانون جديد ينقص مبلغ اعانة الدولة ^(١) ومن هنا كان مركز العامل أفضل من مركز الموظف : فان العامل من اليوم الذي يدفع فيه القسط الأول يستحق معاشه على مقتضى القانون المعمول به يومئذ ، فالدولة ملزمة قبله بدفع نصيبها من معاشه حسب حدده ذلك القانون . أما الموظف فانه بالنسبة لحقه في المعاش يكون في مركز قانوني غير معين Situation légale لم ينشئ له بعد حقاً ذاتياً في معاش محدود . واذن فالشارع حر في تعديل هذا المركز بقانون جديد يسرى على الموظف ، ويصرف له معاشه على مقتضاه ، لا على مقتضى القانون السابق الذي دخل الخدمة في ظله ^(٢)

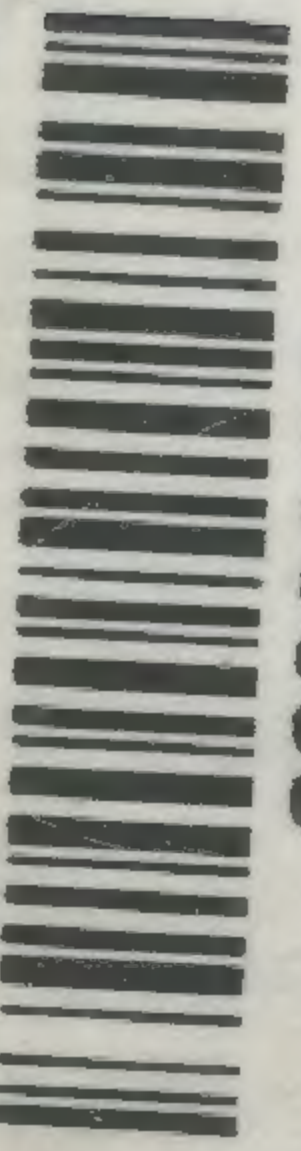
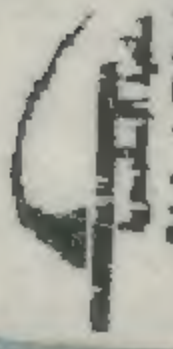
(١) راجع (جيز) ص ٢٠٧

(٢) راجع ما سبق شرحه في ص ١١٦ وما يليها





Bibliotheca Alexandrina



0399025